LA GESTION PUBLIQUE DE L'EAU

mode d'emploi



L'eau n'est pas un bien marchand, sa gestion doit relever d'une réelle maîtrise publique. L'accès à l'eau constitue un droit fondamental pour tous.

En France, les communes ont les compétences "eau" et "assainissement"*, qu'elles peuvent transférer à une autre autorité organisatrice comme une communauté d'agglomération, communauté urbaine, syndicat, etc. Toute autorité organisatrice a la responsabilité d'organiser le service, de le contrôler, d'en répondre devant les citoyens. Ce sont donc les élus qui choisissent le mode de gestion du service et ce choix est donc essentiellement politique.

Le regard posé par les citoyens sur la gestion et son mode est de plus en plus exigeant. Gestion publique ou gestion privée, le choix est donc important et doit résulter d'un projet décidé, porté par les élus, dont les enjeux doivent être débattus en toute transparence car ils engagent l'avenir à court terme et les générations futures. En effet, dans le cas des délégations de service public, la durée des contrats est plus longue que celle d'un mandat politique. D'autre part le poids croissant des investissements nécessite des emprunts supportés par l'usager final sur des périodes longues. Ce portage des annuités – soit direct par l'autorité organisatrice, soit indirect par l'opérateur privé – sera remboursé dans tous les cas par le prix de l'eau… parfois pendant plus de 20 ans. Le choix de l'autorité organisatrice est donc lourd de conséquences car il engage l'avenir de manière "durable".

Personne ne peut se substituer à l'autorité organisatrice ni parler en son nom. La responsabilité du représentant légal de la collectivité n'est pas délégable. Cet aspect est trop souvent minoré lors des négociations et du choix du mode de gestion. Cependant si un accident majeur survient, les mises en cause personnelles, judiciaires, médiatiques ne sont, elles, pas délégables et les personnes physiques doivent faire face, seules.

L'autorité organisatrice est donc investie de responsabilités que la gestion privée du service public n'exonère pas. Le contrôle à exercer sera plus difficile en gestion privée, car le contrat de délégation de service public établit un véritable écran derrière lequel l'opérateur peut se réfugier. Les grands groupes disposent en effet d'une expertise juridique certaine en matière contractuelle et ils savent user de la division ou de la faiblesse des autorités organisatrices. En gestion publique, l'autorité organisatrice garde tous les leviers de déci sion, d'information et d'exécution. De plus, la comptabilité et la fiscalité publique garantissent la transparence et la pertinence de l'affectation des comptes au service de l'eau.

* Pour ne pas alourdir le texte, le terme "eau" est générique dans la suite du document et comprend à la fois "eau potable" et "assainissement".

sommaire

le mot de la présidente



L'eau, ressource vitale, constitue un droit fondamental, inaliénable, universel et imprescriptible. Bien commun d'intérêt général, elle doit être gérée de manière responsable et solidaire pour assurer son partage entre usagers et pour préserver son usage aux générations futures. De par ces caractéristiques, l'économie de l'eau appartient à la sphère publique.

C'est dans ce cadre de valeurs que l'association Aqua Publica Europea a été créée en 2009. Réseau d'opérateurs publics européens de l'eau, elle a vocation à promouvoir la gestion publique de l'eau, à fédérer les opérateurs publics et à représenter les entreprises publiques auprès de l'union européenne. En effet, dans un contexte de libéralisation économique accrue, le discours dominant est de favoriser la gestion déléguée au secteur privé de pans toujours plus importants de nos services locaux. Face au lobby du secteur privé, il fallait que la gestion publique de l'eau, basée sur des valeurs de service public, soit défendue au niveau européen.

Composée d'opérateurs italiens, portugais, belges, français, suisses, espagnols et allemands, Aqua Publica Europea fait entendre la voix des opérateurs publics européens, mais également permet de partager nos expériences et de mutualiser certaines de nos actions. C'est un véritable lieu d'élaboration collective, d'échanges et de collaboration entre entreprises publiques de l'eau. Les institutions européennes nous ont d'ailleurs reconnu comme un acteur du secteur de l'eau. Aqua Publica Europea a ainsi été sollicitée par la Commission européenne dans le cadre de sa *"facilité Eau"* et de la stratégie future *"blue print 2012"*. C'est une évolution très positive qui démontre notamment que concevoir des partenariats public / public avec des financements européens n'est plus impossible.

Le guide de la gestion publique de l'eau que nous publions aujourd'hui à l'intention des décideurs publics, au premier rang desquels sont les élus, est le fruit de cette mise en commun de nos expériences, de nos activités d'acteurs publics territoriaux de l'eau.

J'espère que ce travail collectif vous intéressera et vous engagera à rejoindre Aqua Publica Europea pour défendre avec nous ce beau combat qu'est la gestion publique de l'eau !

Anne Le Strat
Présidente d'Aqua Publica Europa
Adjointe au Maire de Paris chargée de l'eau et de l'assainissement
Présidente de la régie Eau de Paris

1. ELÉMENTS DE CONTEXTE : L'EAU EN FRANCE ET EN EUROPE

Dans le paysage européen, la gestion de l'eau diffère d'un pays à un autre, passant d'une gestion entièrement privée au Royaume Uni, à une gestion entièrement publique aux Pays-Bas, ou mixte en Espagne et en France.

En France, les communes ont largement délégué la gestion de leurs services d'eau dans les années 1980 ; la médiatisation de certaines « affaires » a conduit au cours des années 1990 à l'introduction d'une certaine transparence dans les procédures et contrats de délégation. C'est ainsi qu'est née la loi Sapin dite « anticorruption » du 29 janvier 1993, suivie des lois Barnier du 2 décembre 1995 et Mazeaud du 8 décembre 1995.

Dans le cadre de l'arrêt « Olivet » qui a, en 2009, mis fin dans certaines conditions aux contrats de délégation passés pour une durée supérieure à vingt ans, de nombreuses collectivités s'interrogent sur le futur mode de gestion de leur service d'eau et d'assainissement. D'autant plus que récemment, un certain nombre de collectivités dont le contrat de délégation de service public arrivait à échéance, sont revenues à une gestion publique de l'eau.

Le débat sur la gestion publique / privée revient donc sur le devant de la scène, avec une couverture médiatique croissante. Dans ce contexte, on est en droit de s'interroger sur les valeurs et l'intérêt d'une gestion publique de l'eau.

2. LA GESTION PUBLIQUE : DONNER LEUR PLACE AUX VALEURS CITOYENNES ET À L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La gestion publique des services d'eau, c'est :

• **Une gouvernance garante de l'intérêt général**

La gestion publique de l'eau repose sur une gestion effective du service par les représentants élus de la collectivité agissant directement ou par leur mandat au conseil d'administration, au conseil d'exploitation, ou dans les commissions *ad'hoc*. Les associations de consommateurs et d'environnement, et autres organisations représentatives des usagers doivent pouvoir être pleinement associées à ces instances. Il s'agit d'un mode de gouvernance rapprochée, participative et démocratique, qui ne peut exister dans le cadre d'une DSP.

• **Une gestion du service** réellement fondée sur l'intérêt général, sur les valeurs de solidarité, d'aménagement du territoire et de cohésion sociale et sur les principes de développement soutenable.

• **Une gestion de proximité** avec la population, privilégiant l'accueil physique et la présence humaine

• **Un engagement fort des équipes de la collectivité en régie**, nourri par ces valeurs qui donnent pleinement sens à la contribution de chacune et chacun au projet collectif, au quotidien et dans la durée,

• **Une maîtrise par la collectivité du patrimoine eau-assainissement et des coûts**, reposant sur une vision durable, intégrée « investissement-fonctionnement » à l'inverse d'une gestion orientée « profits à court terme », sachant que dans le mode de gestion publique, il n'y a aucune rémunération des actionnaires.

• **Un service performant, transparent et évalué**, avec une gestion démocratique du service soutenue par :

- **Une optimisation du service et du prix de l'eau, au quotidien ainsi qu'en matière d'investissements**, avec la constante recherche du meilleur coût global à moyen-long terme, par la vision d'ensemble des enjeux, la connaissance fine des installations et le retour direct d'expérience du fonctionnement.
- **Une démarche de performance dont les résultats sont exclusivement réinvestis dans l'amélioration continue du service rendu et dans la maîtrise de son prix.**
- **Une émulation par comparaison entre régies, avec d'autres opérateurs publics européens, voire avec les délégataires privés, émulation pour laquelle les opérateurs publics jouent un rôle moteur et soutiennent les comparaisons face aux délégataires privés, voire se situent au niveau des meilleures entreprises tous secteurs d'activités confondus.**

• **Une implication permanente des parties prenantes : au-delà de la notion de client, les régies développent de plus en plus une approche « partie prenante » en phase avec la norme mondiale ISO 26000 sur la responsabilité sociétale des organisations.** Ainsi, outre l'écoute et la prise en compte des attentes des abonnés, **l'action publique devient le fruit d'une véritable démarche de coproduction** construite et portée avec les représentants des usagers :

- création de nouveaux services apportant une réelle valeur ajoutée
- démarches d'éco-consommation
- accès social à l'eau
- évaluation des politiques menées

En même temps, qu'il se différencie des opérateurs privés, **le service public démontre aussi toute sa légitimité** en conjuguant toujours mieux satisfaction renforcée des parties prenantes, réponses pertinentes aux enjeux de l'eau du XXIe siècle, efficience accrue de l'usage de l'argent public et intégration optimale des trois piliers du développement soutenable.

3. QUELLE POLITIQUE POUR LE NOUVEAU SERVICE DE L'EAU ?

La volonté politique de faire évoluer le mode de gestion se prolonge bien évidemment par la définition d'une nouvelle politique du service. C'est le moment de redéfinir le niveau voulu pour ce service en matière sociale, patrimoniale et économique. Les principaux points à préciser peuvent être les suivants :

« Que l'argent de l'eau reste à l'eau »

Les marges de manœuvre budgétaires améliorent l'autofinancement nécessaire aux investissements. La gestion publique peut seule garantir que le prix acquitté par l'usager soit « le juste prix ». Les délégations de service public ne donnent en effet pas lieu à une transparence financière suffisante en dépit des efforts des collectivités (frais de sièges, prestations internes aux groupes, opacité dans certaines pratiques de provisions, etc.). Les élus devront définir le ou les tarifs de l'eau en fonction d'une politique sociale, environnementale et des investissements à venir. La caractérisation des abonnés au service permet-elle d'organiser plusieurs tarifs pour les abonnés ménagers, administrations et activités commerciales ?

« Que soit mise en oeuvre une réelle politique patrimoniale »

Pour ce dernier point, l'accroissement des capacités d'autofinancement permettra de dégager les moyens financiers nécessaires à une véritable politique patrimoniale des ouvrages comme par exemple les renouvellements des réseaux.

Cette politique patrimoniale, que ne favorise pas un mode de gestion délégué, est l'un des garants de l'évolution future maîtrisée du prix de l'eau. La collectivité a donc tout intérêt à organiser une bonne connaissance de son patrimoine, pour pouvoir le renouveler et investir le plus efficacement possible. La collectivité est détachée des échéances de fin de contrats et peut investir de manière optimale avec une vision de long terme.

« Que l'expertise et le savoir faire technique restent publics »

L'expertise technique doit rester publique afin d'éviter des dépendances techniques complexes et coûteuses.

La reprise du personnel issu des effectifs du délégataire peut contribuer à enrichir l'expertise technique, notamment la technicité de terrain, tout comme la mutualisation et l'échange d'expériences avec d'autres opérateurs.

« Que les usagers soient mieux impliqués dans la gestion du service public (CCSPL) »

L'instauration des Commissions Consultatives des Services Publics Locaux vise à promouvoir une meilleure transparence et une meilleure qualité des services publics locaux. C'est une instance de rencontre, d'échanges, de débat direct entre citoyens et élus qui doit permettre une coproduction des politiques publiques. Par exemple, celles du SDEA du Bas-Rhin et de la ville de Grenoble ont trouvé un réel intérêt dans la mise au point de nouveaux règlements de service d'eau potable et/ou d'assainissement. Les CCSPL sont un moyen de communiquer directement avec les associations et de faire remonter les attentes des usagers qui se concertent avec les élus sur l'ensemble des sujets relevant de la qualité et du prix des services.

L'existence du contrat de délégation rend parfois difficile la mise en application de décisions et de propositions des consommateurs prises par la CCSPL. La préparation du passage à la gestion publique, la nouvelle gouvernance sont autant de rendez-vous démocratiques qui permettent de mieux prendre en compte les intérêts des usagers. A côté des CCSPL d'autres instances de débat et de concertation sur les enjeux locaux de l'eau peuvent se créer à l'initiative des municipalités, tel l'Observatoire parisien de l'eau.

« Que l'eau et l'assainissement fassent l'objet d'une gestion publique commune »

Aujourd'hui en France, le morcellement de la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement fragilise la mise en oeuvre des grands enjeux de demain en matière d'investissements (donc de financements, et de prix de l'eau) que sont :

- La sécurisation de la production de l'eau (interconnexions, nouvelles ressources) et le renouvellement des réseaux d'eau.
- La modernisation des services publics de l'assainissement collectif ou non collectif existants et la mise en oeuvre du service public dans les petites communes rurales (durcissement des règles communautaires et nationales, instruction stricte des services de police des eaux, intégration des objectifs des SDAGE et des SAGE).

« Que le périmètre soit optimisé »

Le périmètre de gestion doit être optimisé afin de faire jouer les effets d'échelle (exemple de l'encadrement et des moyens lourds). Toutefois, deux points sont incontournables dans l'organisation de l'intercommunalité :

- La gouvernance doit rester locale pour que l'intercommunalité élargie ne donne pas l'impression aux élus d'une perte de pouvoir de décision.
- L'outil technique doit être mutualisé afin d'être performant.

Les échelles du Département ou des agglomérations paraissent les plus judicieuses et rejoignent en cela le projet de réforme des collectivités territoriales visant, entre autres, à la simplification de l'intercommunalité.

« Que la gestion publique soit une gestion de qualité »

La gestion publique doit imposer un management par la qualité afin de contrôler la performance des services, mieux connaître le patrimoine, et créer des « réseaux » pour partager des connaissances et des expériences. L'autarcie est le piège à éviter. L'association Aqua Publica Europea, forte de ses 42 membres issus de 7 pays permet l'échange et la construction commune de politique et d'outils (patrimoine, performance, qualité, etc.).

4. CHANGER DE MODE DE GESTION ET PASSER À LA GESTION PUBLIQUE

Lorsque la décision politique est prise par l'assemblée de l'autorité organisatrice d'étudier le passage d'une gestion privée à une gestion publique, plusieurs points méritent d'être examinés attentivement :

4-0) le patrimoine

La première étape consiste à déterminer et à qualifier précisément le patrimoine qui va être confié à l'opérateur public. Il importe en effet que la valeur de ce patrimoine soit préservée dans la période d'exploitation. A cet égard, un audit technique préalable approfondi et reconduit épisodiquement pendant la période d'exploitation est recommandé.

4-1) le contrat

Avant de déterminer toute stratégie de retour en gestion publique, il est indispensable que l'autorité organisatrice ait une connaissance approfondie du contrat de DSP en vigueur, de ses avenants et de la façon dont ce contrat est appliqué par le délégataire. L'étude du contrat et des comptes rendus techniques des derniers exercices permettra de connaitre les marges de manoeuvre dont dispose l'autorité organisatrice pour définir sa politique, son niveau d'investissement, sa dette et le prix de l'eau.

La qualité de la préparation en amont est déterminante pour la réussite du projet : il faut du temps et cela ne peut s'improviser en quelques semaines. Il est conseillé de se faire aider et de créer une équipe restreinte opérationnelle qui gérera la transition et rendra compte régulièrement à la collectivité. Elle permettra de faire le lien entre les aspects opérationnels, sociaux, juridiques, financiers et politiques.

Il faut commencer à s'organiser environ **deux ans** avant la date de fin du contrat. En effet, il se peut que les clauses de fin de contrat soient totalement insuffisantes pour assurer la continuité du service public et qu'il faille négocier un avenant avec le délégataire : négociation qui prendra du temps.

Il est alors important d'examiner les éléments suivants :

• Sur le plan des clauses de fin de contrat : que prévoient-elles ?

• Sur le plan patrimonial : quel patrimoine sera-t-il récupéré ? Dans quel état ? Avec quelles catactéristiques et documentations techniques ? À quelle valeur ? Quelle politique de renouvellement ? Quels auront été les travaux effectués, pour quels montants ? Que reste-t-il à réaliser ? Y aura-t-il des provisions non utilisées ? Quels sont les biens de reprise et à quel prix ? Quelles réserves émettre lors de la reprise des biens ? Quels transferts de contrats ?

• Sur le plan financier : quid des facturations en fin de contrat ? Surtaxe ? Produits à recevoir ? Charges impayées ? Transfert des contentieux entre anciennes parts délégantes et délégataires ?

• Sur le plan des informations disponibles : sont-elles suffisantes pour permettre la continuité du service (par exemple, historique des relations clientèles, des consommations, des interventions techniques) ?

• Eau : les pertes du réseau, le stockage, la sécurisation de l'approvisionnement, les fréquences d'intervention pour réparations de fuites, les modalités de recherches de fuites, la qualité de l'eau.

• Assainissement : les capacités de traitement, les volumes consommés/traités, le taux de raccordement, les déversements d'eaux usées non domestiques, le taux d'eaux parasites, les taux de curage de réseau, les fréquences d'intervention pour désobstruction, la qualité des rejets, les rendements épuratoires, les quantités de boues produites et mode d'évacuation, politique de renouvellement, la connaissance du réseau de collecte, les contrôles de conformité des branchements…

• Sur le plan des systèmes informatiques : quels outils ou logiciels seront transférés et ne le seront pas (systèmes propriétaires)? Sont-ils opérationnels ou obsolètes ? (C'est un point souvent négligé dans les contrats qui ont une certaine ancienneté). Une attention toute particulière doit alors être portée sur le transfert des informations en matière de fichiers clients (mise à jour en fin de contrat, formats d'exportation de ces données en cas de gestion de fichier par un progiciel maison pour le délégataire…).

• Vis-à-vis des usagers : quels sont les services dont ils disposent ? Quels sont ceux que la collectivité veut développer ? Qu'est-ce qui va changer ou évoluer avec la gestion publique ? Quels sont les niveaux d'impayés, les modalités d'information du public, de payement, de gestion des abonnés…?

• Aspects sociaux : quel est le climat social actuel ? Dispose t-on d'un état des lieux ou d'un audit de la situation sociale (accords collectifs, statuts du personnel, règles d'astreinte, vie syndicale, etc.) ?

En synthèse, une première analyse du contrat consiste à auditer le contrat de DSP et son adéquation avec le projet politique.

Ainsi, en dehors du terme « normal » prévu dans le contrat, la collectivité peut également décider d'y mettre fin par anticipation sous réserve d'évaluation approfondie des conséquences en particulier financières de cette rupture anticipée. Il est à noter que certaines collectivités ont choisi de résilier par anticipation pour motif d'intérêt général ou manquement aux obligations contractuelles, mais ce choix doit être rigoureusement motivé et donne lieu le cas échéant à des indemnités.

4-2) Comment préparer le passage à la gestion publique d'un service d'eau ?

Concertation avec les élus : détermination de la politique et du mode de gouvernance.

Le dialogue entre élus et services de la collectivité organisatrice du service d'eau et d'assainissement doit être permanent. Il sera nécessaire de créer un comité de pilotage ou une mission d'élus pour porter ce projet avec l'assistance des services de la collectivité. Ainsi, les échanges entre élus doivent permettre de clairement identifier le champ de compétences à couvrir (eau et/ou assainissement) ainsi que le périmètre géographique car il pourra être intéressant d'engager le dialogue avec d'autres élus de territoires voisins pour faire des regroupements et élargir le périmètre d'intervention à d'autres collectivités.

La concertation entre élus de différents territoires doit aboutir à déterminer la politique à mettre en œuvre, les principales orientations stratégiques, les objectifs communs à atteindre, que le mode de gestion soit sous forme de régie autonome, régie personnalisée, établissement public de coopération (syndicat mixte), voire de Société Publique Locale (cf. chapitre 6).

Nota dans le cadre d'une solution intercommunale :

À déterminer au cas par cas selon qu'il s'agit d'une adhésion à un EPCI existant, d'un transfert de compétence de la compétence à un EPCI dont la collectivité est déjà membre (transfert à l'EPCI d'une compétence « à la carte » ou prise de nouvelle compétence par l'EPCI) ou encore de création d'une nouvelle structure intercommunale.

Attention ce genre d'étude doit souvent être conduit en « co-maîtrise d'ouvrage » avec l'EPCI concerné (s'il existe) ou les autres collectivités avec lesquelles la collectivité souhaite créer un nouvel EPCI.

Les principaux enjeux à étudier concernent généralement :

- Les synergies pouvant être développées en termes d'infrastructures (notamment ressource en eau, sécurisation/interconnexions, stations d'épuration…) ou d'organisation.
- Le point de savoir si on intègre ou non dans un même ensemble des services qui avant leur intercommunalisation étaient, ou non, à l'équilibre (l'équilibre d'un budget "M 49" n'étant obligatoire – avec quelques dérogations – que pour les communes de 3000 habitants et plus ainsi que pour les groupements ne comprenant que de telles communes).
- La situation des modes de gestion et des contrats, des tarifs… et possibilités, opportunités et le cas échéant modalités d'uniformisation. Souhait ou non de prévoir des zones tarifaires soit à titre de lissage pour une incorporation progressive, soit à titre définitif en cas de différence de service rendu (voir p. ex. CE, 26 juillet 1996, *Association Narbonne Libertés* 89, n° 130363 et 130450, rec. tables p. 696).
- Les synergies et économies d'échelles réalisables dans l'hypothèse où les deux services seraient exploités en régie seront mises en évidence.
- Le choix entre les formules juridiques que sont la régie à autonomie financière et la régie personnalisée (voire, parfois, la SPL).

Ensuite, il faudra arrêter le nombre de membres du conseil d'administration ou d'exploitation et la représentativité de chacune des collectivités en son sein. C'est aussi un moment de rencontre avec les citoyens et les associations : moment démocratique à privilégier.

4-3) Détermination des moyens à mobiliser

Suite à cette phase de concertation entre élus, il conviendra de définir les activités assurées en interne et celles sous traitées temporairement ou durablement.

Les moyens à mobiliser seront alors précisés :

- En personnel (droit privé ou fonctionnaires en détachement) : ébaucher un organigramme fonctionnel avec les différentes compétences à mobiliser puis déterminer les effectifs nécessaires.
- En matériel : il s'agit de déterminer le matériel nécessaire à l'exploitation du service en distinguant bien les moyens techniques et logistiques (engins mécaniques, véhicules, systèmes d'informations, locaux nécessaires), des fonctions supports et d'administration générale (gestion administrative et financière, achats, contrôle de gestion, expertise technique…)

4-4) Concertation avec les organisations syndicales

Parallèlement à la réflexion sur les moyens mobilisables, il faut engager, dès que la décision officielle est prise de mettre fin à la délégation de service public, le dialogue avec les organisations syndicales pour les rassurer. En effet, certains agents peuvent encore rester attachés à leur employeur privé et donc exprimer des réserves ou réticences par rapport à la gestion publique. Dans le cas de transfert d'une entité économique autonome dont l'activité est poursuivie ou reprise, les contrats de travail des salariés affectés à cette entité sont automatiquement maintenus chez le nouvel employeur avec tous les éléments qui les composent et qui y sont attachés. (Art L. 1224-1 du code du travail que le Conseil d'Etat a étendu à la fonction publique dans son arrêt du 22 octobre 2004).

Les agents du délégataire conservent non seulement le bénéfice des stipulations de leur contrat antérieur, mais également du maintien des avantages issus des conventions et accords collectifs, durant une année à l'issue d'une période de « préavis » de 3 mois. Une renégociation de l'accord collectif peut être engagée dans cette période. A défaut de remise en cause de l'accord ou de négociations abouties d'un nouvel accord, ces agents conservent le bénéfice du précédent accord collectif.

Dans la perspective d'une renégociation de l'accord collectif avec les représentants du personnel, pourra être signé un accord de méthode (calendrier des négociations, participants, méthode, points d'étape sur l'avancement du projet…) afin d'aboutir plus rapidement dans les négociations pour un nouvel accord d'entreprise. L'information des représentants du personnel au cours des différentes étapes du projet est indispensable et doit être particulièrement travaillée pour créer un climat de confiance mutuelle. Il faut également présenter quelques exemples réussis de retour en régie et la satisfaction du personnel repris, tout en esquissant un projet collectif mobilisateur des énergies de tous au service de l'intérêt général. Il convient de conserver les avantages acquis tout en veillant à ne pas créer de disparités importantes. Le principe d'équité doit prévaloir surtout lorsqu'on est amené à faire « cohabiter » du personnel avec des statuts de droit public et de droit privé. Il faut bâtir avec les organisations syndicales un vrai contrat « d'entreprise publique ».

En synthèse, les négociations doivent porter notamment sur les points suivants :

- **Les salaires** : maintien du salaire de base + ancienneté + primes diverses + Participation / Intéressement s'il y a lieu.
- **Convention collective** : Application dans sa forme à la date du transfert. En particulier : congés, astreinte, allocation de départ à la retraite, etc.
- **Retraite** : éventuellement
- **Complémentaire santé** et régime prévoyance : Maintien de la participation patronale à l'assurance complémentaire santé s'il y a lieu.
- **Représentation syndicale et comité d'entreprise** : point à regarder avec attention ; les règles peuvent être différentes selon que la structure d'accueil comporte un CE ou un CTP.
- **Autres éléments de négociation avec les organisations syndicales :** l'organisation du travail, les congés payés, les indemnités d'astreinte, la dotation vestimentaire, la dotation en véhicules de services, le plan formation, etc.

4-5) Dialogue avec les citoyens et les associations de consommateurs

Il faut également associer au débat les citoyens, les associations et toutes les parties prenantes par exemple à travers les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL, cf chapitre 3) pour leur présenter l'intérêt de la gestion publique, en particulier :

- Volonté d'avoir des tarifs plus justes et contrôle des coûts plus facile.
- Implication plus forte des élus qui font les choix stratégiques et gestion à plus long terme.
- Proximité de tous les services pour l'abonné, et pas de centre d'appel délocalisé.

5. LES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION PUBLIQUE DES SERVICES D'EAU EN FRANCE

	RÉGIE SIMPLE	SYNDICAT MIXTE*
OBJET POSSIBLE	SPA (sauf services de moins de 500 hab.)	SPIC ou SPA
COMPÉTENCES	Sans objet	Plusieurs services publics
LIEN AVEC LA COLLECTIVITÉ	Sans objet	Statutaire par adhésion et transfert de compétences
AUTORITÉ ORGANISATRICE	Collectivité	Syndicat
MAÎTRISE D'OUVRAGE (exploitation travaux)	Collectivité	Collectivité
ACTIONNAIRES	Sans objet	Sans objet
NOMBRE D'ADMINISTRATEURS	Minimum 3 Conseil d'exploitation	Statutaire
RÉMUNÉRATION ADMINISTRATEURS	Sans objet	Uniquement indemnisation Pdt + Vice-Pdts
RESPONSABILITÉ JURIDIQUE ET PÉNALE	Président de la collectivité Délégations possibles	Président Élus et fonctionnaires par délégation
RESPONSABILITÉ CIVILE ET PÉNALE	Elus de la collectivité Délégations possibles	Président Élus et fonctionnaires par délégation
PRISES DES DÉCISIONS PRINCIPALES	Assemblée délibérante de la collectivité	Instances élues délibérantes
RÔLE DU CONSEIL	Par délégation de l'assemblée délibérante	Selon disposition statutaires
POSSIBILITÉ DE PRESTATIONS POUR DES TIERS	Sans objet	Prestations accessoires attachées à l'objet principal + relations *in house* (Prévoir statuts en conséquence)
CONTRÔLE PÉRIODIQUE DE L'ACTIVITÉ	Contrôle interne (commissions) Comptable public payeur	Contrôle interne, Rapport sur prix et qualité du service à chaque collectivité membre Comptable public payeur (séparation ordonnateur/comptable payeur)
CONTRÔLE DES COMPTES	CRC (tous les 5 à 10 ans) Contrôle de légalité	CRC (tous les 5 à 10 ans) Contrôle de légalité
PASSATION DES MARCHÉS	Code des marchés publics	Code des marchés publics Pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice
STATUT DES PERSONNELS	Public	Public ou privé
EXCEPTIONS AU STATUT DU PERSONNEL	Contractuels	Contractuels
AFFECTATION DES FONCTIONNAIRES	sans objet	Mise à disposition, mutation, détachement
DIALOGUE SOCIAL	CTP (tous les 3 mois) CHS CAP	CAP, CTP, CHS
BUDGET	Le budget est propre à la régie, annexé au budget principal de la collectivité et voté par **l'assemblée délibérante** Instruction comptable M49	Budget propre à la collectivité
COMPTABILITÉ	Publique (Séparation ordonnateur / payeur)	Publique (Séparation ordonnateur / payeur)
FISCALITÉ	Sans objet	Sans objet
TRÉSORERIE		Séparée suivant les activités
PLACEMENTS FINANCIERS	Passe obligatoirement par l'AC	Passe obligatoirement par l'AC

* Un syndicat intercommunal ou un syndicat mixte fermé à vocation unique peut en effet unifier ses organes avec ceux des régies.
Le cas des syndicats mixtes ouverts s'avère plus complexe.

RÉGIE À AUTONOMIE FINANCIÈRE	**RÉGIE À AUTONOMIE FINANCIÈRE ET PERSONNALITÉ JURIDIQUE**	**SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE**
SPIC ou SPA	SPIC ou SPA	SPIC ou toute autre activité d'intérêt général
Tolérance plusieurs services publics de même nature	Tolérance plusieurs services publics de même nature SPIC/SPA	Possibilité plusieurs objets complémentaire
Statutaire et prestations *in house*	Statutaire et prestations *in house*	Contractuel : DSP sans mise en concurrence *(in house)*
Collectivité	Collectivité	Collectivité
Collectivité	Régie	Selon termes du contrat : SPL ou Collectivités
Sans objet	Sans objet - Filiale possible si activité complémentaire ou connexe avec celle de la régie EPIC (sauf SPL)	Collectivités territoriales ou leurs groupements Minimum 2 actionnaires
Minimum 3 La collectivité a la majorité des sièges	Minimum 3 La collectivité a la majorité des sièges	Minimum 3 et maximum 18 selon statuts
NON (fonctions gratuites)	NON (fonctions gratuites)	Possible
Président de la collectivité Délégations possibles	DG (SPIC) Délégations possibles Président CA (SPA)	DG Délégations possibles Dépend largement des statuts et délégations accordées
Elus de la collectivité Délégations possibles	Directeur, membres du conseil d'administration Délégations possibles	Directeur, membres du conseil d'administration. Délégations possibles Dépend largement des statuts et délégations accordées
Assemblée délibérante de la collectivité Le Conseil d'exploitation a un rôle consultatif	Conseil d'Administration	Conseil d'Administration
Le Conseil d'exploitation a un **rôle consultatif,** constitué en majorité d'élus de la collectivité, administré par le président, le directeur sous l'autorité du représentant de la collectivité et de l'assemblée délibérante	Le Conseil d'administration a un **rôle de délibération,** constitué en majorité d'élus de la collectivité, administré par le président, le directeur (fixation des tarifs, adoption du budget…)	Le Conseil d'administration a un **rôle de délibération,** constitué d'élus de la collectivité, administré par le président, la collectivité, le directeur (fixation des tarifs, adoption du budget, selon disposition contractuelle…)
Prestations accessoires attachées à l'objet principal	Prestations accessoires attachées à l'objet principal	Non (exclusivité des missions pour les actionnaires, sur leur territoire)
Rapport d'activité à la collectivité Contrôle analogue Comptable public payeur	Rapport d'activité à la collectivité Contrôle analogue Comptable public payeur Contrat d'objectifs souhaitable	A mettre dans contrat Voir exigences de la DSP
CRC (tous les 5 à 10 ans) Contrôle de légalité	CRC (tous les 5 à 10 ans) Contrôle de légalité	CRC Commissaire aux comptes
Code des marchés publics	Code des marchés publics	Ordonnance du 6 juin 2005
Public (SPA) ou privé (SPIC)	Public (SPA) ou privé (SPIC)	Privé
• Régime de droit public pour le directeur désigné par la collectivité • Régime de droit public pour le comptable désigné par le Préfet sur proposition de la collectivité et sous surveillance du trésorier payeur ou receveur des finances • Autre personnel FPT dont la régularisation reste à faire vers le droit privé (statut lié au SPIC/SPA et non au type de régie)	Régime de droit public pour le directeur désigné par la collectivité • Régime de droit public pour le comptable désigné par le Préfet sur proposition de la collectivité et sous surveillance du trésorier payeur ou receveur des finances • Autre personnel FPT dont la régularisation reste à faire vers le droit privé (statut lié au SPIC/SPA et non au type de régie)	
Mise à disposition ou détachement	Mise à disposition ou détachement	Mise à disposition ou détachement
CTP (tous les 3 mois) et CHS (SPA) CE et DP mensuels CHSCT (SPIC)	CTP (tous les 3 mois) et CHS (SPA CE et DP mensuels CHSCT (SPIC)	CE et DP mensuels et CHSCT (SPIC)
Le budget est distinct de la collectivité, autonome et voté par **l'assemblée délibérante**, les organes de gestion sont attitrés à la régie Instruction comptable M49	Le budget est distinct de la collectivité, autonome et voté par le **Conseil d'administration**, les organes de gestion sont attitrés à la régie – Instruction comptable M49	Le budget est distinct de la collectivité, autonome et voté par le **Conseil d'administration**
Publique (Séparation ordonnateur / payeur)	Publique	Privée
Impôt sur les sociétés sur activités marginales en secteur concurrentiel	Impôt sur les sociétés sur activités marginales en secteur concurrentiel	Impôt sur les sociétés sur l'ensemble du résultat
Séparée suivant les activités	Séparée suivant les activités	Trésorerie commune
Passe obligatoirement par l'AC	Passe obligatoirement par l'AC	Libres

6. FAIRE ÉVOLUER EN PARTIE LE MODE DE GESTION

6-1) De la Société d'économie mixte (SEM) à la Société publique locale (SPL)

Les sociétés d'économie mixtes actuelles peuvent opter pour le statut de la Société Publique Locale (SPL) : SA au capital entièrement public à l'image de nombreux opérateurs en Allemagne, en Suisse ou en Autriche par exemple.

Ces deux entités ont des statuts proches, mais la première comporte un actionnariat minoritaire privé et la seconde bénéficie d'un actionnariat totalement public. Elles sont toutes deux des sociétés anonymes avec des comptabilités privées. La SPL est soumise à l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

L'évolution des statuts passent donc par

• Le départ des actionnaires privés du capital de la SEM ou par ceux qui n'ont pas le statut de collectivités locales (en pratique, le rachat est souvent effectué à l'actif net, mais une vision intégrant des éléments de droit public impose de soustraire les biens de retour ainsi que de tenir compte des biens de reprise). Une SPL peut être créée par rachat des parts privées d'une SEML ou par création *ex nihilo*, avec à chaque fois une étude juridique au cas par cas à opérer soigneusement.

• La mise en place d'un actionnariat public pour la SPL. Une SPL se doit d'avoir au moins deux actionnaires.

Parmi les principales caractéristiques de la SPL dans la loi du 28 mai 2010, on trouve l'obligation de travailler exclusivement

• Pour les collectivités publiques actionnaires
• Sur leur territoire
• Dans le cadre de leurs compétences

En étant seuls détenteurs du capital et des sièges du conseil d'administration de la SPL, les collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires peuvent pleinement maîtriser cet outil d'exploitation du service public.

6-2) De la gestion en régie directe vers la gestion en régie personnalisée

Plusieurs éléments peuvent amener une régie directe à s'orienter vers le statut de régie personnalisée.

L'acquisition de la personnalité juridique par une régie rapproche son fonctionnement de celui de l'entreprise. L'autonomie financière ou la personnalité juridique de la régie s'inscrivent par ailleurs dans les préconisations du droit français s'agissant d'un service public industriel et commercial.

La gouvernance de la régie personnalisée permet d'intégrer des personnes qualifiées (experts, associations, représentants du personnel) au sein du Conseil d'administration de la régie, à côté de la majorité d'élus de la Collectivité.

Une régie personnalisée bénéficie d'une plus large autonomie, adaptée aux contraintes d'un service industriel. Le Directeur (et les personnes auxquelles il délègue éventuellement des pouvoirs) assume(nt) l'essentiel des risques juridiques et pénaux en lieu et place de l'exécutif de la collectivité. Le Directeur recrute et licencie, préside la commission d'appel d'offres et passe les marchés. Le Conseil d'administration fixe les tarifs.

La création de commissions (finances, investissements par exemple) et de groupes de travail avec les membres du Conseil d'administration permet d'associer les élus et personnes qualifiées à la gestion du service. Cette disposition et la remise annuelle d'un rapport d'activité permet à l'exécutif de la Collectivité d'exercer sur la régie un contrôle analogue à celui qu'il assure auprès de ses propres services.

En ce qui concerne le personnel, la régie personnalisée recrute des salariés selon les règles du marché. En ce sens, elle peut accéder avec plus de facilité aux qualifications requises pour la gestion d'outils et de services complexes.

Lors du passage de la régie directe à la régie personnalisée, les personnels fonctionnaires de l'ancienne régie sont détachés ou, à défaut, mis à disposition de la régie. Ils conservent les caractéristiques de leur statut.

La représentation du personnel évolue ensuite du Comité technique paritaire / Comité hygiène et sécurité vers le schéma classique en entreprise du Comité d'entreprise / Comité hygiène sécurité et conditions de travail / réunion des délégués du personnel.

Ce nouveau régime du code du travail densifie le dialogue social et les droits des représentants du personnel. En ce sens et *a posteriori*, il est généralement vécu – y compris parmi les représentants du personnel au statut de fonctionnaire – comme une évolution positive.

Selon les choix de la Collectivité et dans le cadre de la dotation initiale, les biens (usines, réseaux, autres immobilisations) sont transférés, mis en affectation ou mis à disposition de la régie.

Avantageusement, un contrat d'objectif peut préciser la stratégie assignée à la régie par son Conseil d'administration.

6-3) De la gestion en régie directe ou personnalisée vers la société publique locale

La SPL constitue à proprement parler une société anonyme, dont les actionnaires sont obligatoirement des collectivités.

L'intérêt principal de la SPL réside dans la possibilité de mutualiser des moyens ou des biens (service d'eau, usine, réseau de transport…) entre des collectivités, devenues actionnaires, sans modifier leur structure juridique.

Par ailleurs, la possibilité de combiner plusieurs services complémentaires dans les statuts de la SPL peut permettre d'atteindre la taille critique pour amortir correctement les services de structure ou optimiser l'économie du service.

Ce régime juridique né en mai 2010 est encore peu représenté dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Une première expérience a été initiée dans l'agglomération de Brest avec la SPL "Eau du Ponant".

7. CONTRÔLE ANNUEL OU PERMANENT

Il n'est point besoin de rappeler que la décision de l'autorité organisatrice engage les usagers de l'eau dans la durée, d'où l'importance du contrôle de l'exécution du service public.

En gestion publique, les élus de la collectivité locale par leur seule présence dans les conseils d'exploitation ou d'administration (lieu privilégié d'information ou de décisions) exercent de fait un contrôle permanent sur les actes de gestion quotidienne du service de l'eau. Cette influence de proximité peut être renforcée par la formalisation d'objectifs.

Afin d'évaluer la qualité du service rendu par l'opérateur municipal, il peut être mis en place un contrat d'objectifs entre l'opérateur et la collectivité locale. La position de principe défendant la gestion publique de l'eau s'accompagne d'une volonté exigeante de bonne gestion évaluée, aucune structure publique n'étant vertueuse en soi. En portant sur de très nombreux indicateurs techniques, financiers, sociaux, patrimoniaux, etc. concernant l'ensemble des activités de la régie, ce contrat permet de suivre leur réalisation effective et d'évaluer le service en termes de gestion des investissements, du personnel, du programme de recherche, de protection de la ressource... Les services municipaux, à fréquence régulière, ainsi que l'assemblée des élus annuellement, disposent grâce à ce contrat d'une maîtrise et d'un pouvoir de contrôle sur le service de l'eau bien plus importants qu'auparavant.

Au sein d'un établissement public de coopération (Syndicat Mixte, cas du SDEA), les élus des collectivités membres (élus du Syndicat) sont au cœur de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique de l'établissement, co-produite avec les services. Les élus sont impliqués via des séminaires élus-cadres périodiques, des délégations de fonctions, des co-pilotages de commissions thématiques et d'actions stratégiques… Cette implication des élus dans la politique et la stratégie constitue un facteur de différenciation stratégique pour la gestion publique allant à l'encontre du concept dichotomique autorité organisatrice-opérateur.

Une restitution (à minima annuellement) des résultats obtenus, y compris en termes de *benchmarking*, avec une définition des actions correctives et préventives à mettre en œuvre, est opérée aux seins des différentes instances concernées avec un niveau de détail ajusté au degré d'implication des élus concernés (commission permanente, assemblée générale…)

Un dispositif de contrôle citoyen peut également être mis en place avec un observatoire de l'eau. Cet observatoire peut permettre aux usagers d'évaluer le service. C'est aussi un lieu de débat et de propositions sur les enjeux de l'eau au niveau de la collectivité,

L'association Aqua Publica Europea mène des travaux de réflexion sur la performance des services publics : des audits croisés et du *benchmarking* sont régulièrement menés.

8. LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA GESTION PUBLIQUE DE L'EAU EN FRANCE

- ASSOCIATION AQUA PUBLICA EUROPEA (APE)

L'association Aqua Publica Europea a constitué six groupes de travail sur les thèmes essentiels de la gestion publique (tarif eau, patrimoine, performance, communication, qualité et recherche, lobbying et veille, solidarité internationale, etc).

Toute information est disponible

- sur le site Internet d'APE : **http://www.aquapublica.eu**
- auprès d'Aqua Publica Europea - Bruxelles 1000 Belgique
  Tél. : + 32 2 5188058 – Fax : + 32 2 5181375

Voir aussi les tableaux des interlocuteurs en France, par région et par spécialité, pages 42 à 44 de cet opuscule.

- FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS CONCÉDANTES ET DES RÉGIES (FNCCR)

20 bd La Tour-Maubourg 75007 PARIS /
Michel DESMARS
Chef du département eau et assainissement
Tel : 01 40 62 16 40 – fax :01 40 62 16 41
www.fnccr.asso.fr – mail : fnccr@fnccr.asso.fr

9. CONCLUSION

Les enjeux que recouvre un service public de l'eau sont lourds. L'autorité organisatrice (AO) ne peut se défausser de ses responsabilités sur un tiers par le jeu d'un contrat. La responsabilité personnelle de l'élu(e) ou de la personne physique représentante légale de l'AO n'est pas transférable vers un tiers. Parmi les devoirs de l'AO figurent au premier rang la définition du périmètre d'exploitation, les obligations qu'elle souhaite imposer à l'opérateur public ou privé, tant au niveau de la maîtrise financière des coûts, qu'au niveau des investissements à réaliser pour maintenir fonctionnel l'outil de production et de distribution, pour conserver sa performance technique, sa durabilité et sa valeur patrimoniale.

Ces exigences doivent aussi être ambitieuses sur le plan des services fournis aux usagers, de la politique sociale et de la transparence pour garantir une accessibilité immédiate mais aussi à long terme au service public de l'eau potable.

Enfin la pression sur la ressource, sa nécessaire préservation, la conciliation des usages de l'eau ainsi que la promotion de comportements économes font partie intégrante du service public de l'eau potable. Cette réappropriation par la sphère publique de ce service essentiel doit également nous inciter à associer l'usager de l'eau et à réfléchir à la place de l'eau dans la ville.

De l'aménagement urbain au paysage, l'eau doit être l'un des éléments clés de la ville de demain, en contribuant à l'amélioration du cadre de vie de ses habitants. Des clarifications devront ainsi être apportées face à des injonctions contradictoires et des conflits d'usage : réglementation sanitaire *versus* réglementation environnementale, souci de la préservation des milieux confrontés aux pratiques agricoles, eau potable *versus* eau brute…

S'il est un service public local qui doit pouvoir en faire la preuve, c'est bien celui de l'eau.

La gestion en régie

DES SERVICES PUBLICS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

Document de la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies - FNCCR

Par Régis TAISNE et Anne SCACCHI

PRÉSENTATION DES RÈGLES DE CRÉATION ET DE FONCTIONNEMENT DES DIFFÉRENTES FORMES DE RÉGIES

Deux modes de gestion des services publics locaux sont autorisés par la loi : la délégation de service public (par contrat à une entreprise publique ou privée) ou la régie (étant entendu que le choix de la régie n'exclut pas le recours à une ou plusieurs entreprises, dans le cadre de marchés publics, pour réaliser tout ou partie des prestations d'exploitation).

La gestion en régie suppose la création d'une régie selon l'une des deux formes prévues : la régie dotée de la seule autonomie financière et la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

La régie « simple » ou « directe » n'est aujourd'hui possible que dans un nombre limité de cas. Cette note présente et compare les différentes formes de régies, leurs modalités de création et leurs règles de fonctionnement.

sommaire

1- LES DEUX FORMES DE REGIE

L'article L.1412-1 du CGCT dispose que « *Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre 1er du titre II du livre II de la deuxième partie [c'est-à-dire aux dispositions des régies municipales], le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L.1413-1* » [= la CCSPL].

Soulignons la lecture très limitative de cet article que font certains juristes et contrôles de légalité, qui considèrent qu'il est nécessaire de créer une régie par service, même si les services sont exercés sur le même périmètre et que leur gestion commune permet de générer des synergies (par exemple l'eau et l'assainissement, l'assainissement et les déchets…). Les conséquences sont limitées pour les régies dotées de la seule autonomie financière (puisqu'un même conseil d'exploitation et/ou un même directeur peuvent administrer plusieurs régies [art. R.2221-3]) ; en revanche, cela peut s'avérer très contraignant en cas de régies personnalisées (notamment sur la question des moyens communs aux deux services : direction et services généraux, astreinte…).

Les articles R.2221-1 et suiv. du CGCT prévoient la possibilité de créer deux types de régie :

- la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;
- la régie dotée de la seule autonomie financière.

Le régime juridique de ces deux types de régie a été redéfini par le décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie réglementaire du Code général des collectivités territoriales.

1.1 LA RÉGIE DOTÉE DE LA PERSONNALITÉ MORALE

Cette forme de régie présente une particularité forte puisqu'elle dispose de la personnalité morale de droit public distincte de la collectivité de rattachement. La régie dotée de la personnalité morale se voit donc confier la plus grande autonomie possible. Cette autonomie vaut pour la passation des marchés, le recrutement des agents, la fixation des redevances, etc. mais aussi en termes de responsabilité ; en effet, la régie personnalisée et ses dirigeants (à commencer par le directeur qui en est l'ordonnateur et le représentant légal) assument l'essentiel des risques juridiques liés à la gestion du service en lieu et place de la collectivité de rattachement.

La régie personnalisée possède un patrimoine propre constitué des biens dont la dote la collectivité de rattachement (dotation initiale) et ceux acquis ultérieurement. Elle bénéficie bien évidemment d'un budget propre (et donc autonome).

Notons que s'il n'est pas interdit à une collectivité et à sa régie de formaliser des objectifs sous la forme d'un « contrat d'objectifs », celui-ci n'entre pas dans le champ de la délégation de service public (cf. art. L.1411-12 du CGCT qui précise que les dispositions des articles L.1411-1 à 11 ne s'appliquent pas « *lorsque ce service est confié à un établissement public et à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement* »).

Enfin, la création d'une régie dotée de la personnalité morale n'est pas un transfert de compétence. La collectivité demeure autorité organisatrice du service et, avec son exécutif, contrôle la régie. L'assemblée délibérante nomme les membres du conseil d'administration et le cas échéant, met fin à leur fonction, détermine le règlement du service (voir §2.2a). En outre, « *dans le cas où le fonctionnement d'une régie compromet la sécurité publique, ainsi que dans celui où la régie n'est pas en état d'assurer le service dont elle est chargée* », le maire (l'exécutif) « *met en demeure le directeur de remédier à la situation* » *voire décide la* « *suspension provisoire ou l'arrêt définitif des opérations de la régie* » [art. R.2221.26].

Remarque : la rédaction du CGCT pourrait laisser penser que la collectivité de rattachement ne peut mettre fin à la régie qu'en cas de défaillance. Il n'en est rien, en tant qu'autorité organisatrice, elle dispose toujours du pouvoir de choisir le mode de gestion y compris d'en changer.

1.2 LA REGIE DOTEE DE LA SEULE AUTONOMIE FINANCIERE

La régie dotée de la seule autonomie financière n'est pas un simple « service » de la collectivité : s'il s'agit d'une structure interne de la collectivité (pas de personnalité morale distincte), elle bénéficie néanmoins d'une « indépendance » par rapport aux autres services de la collectivité : en effet, contrairement à la régie « directe », la régie dotée de la seule autonomie financière est placée sous l'autorité directe du Maire et du Conseil municipal, auxquels le directeur rend compte ; ce dernier est donc placé hors de l'organigramme hiérarchique des services de la collectivité et dépend uniquement du Maire. En outre, le conseil d'exploitation est décisionnaire sur un certain nombre de questions (selon les statuts, cf. § 2.2b) et est obligatoirement consulté par l'exécutif « *sur toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la régie* » que le conseil municipal ou le Maire ont à traiter. Comme son nom l'indique, elle dispose d'une individualisation budgétaire et comptable (budget annexe) au sein de sa collectivité d'origine (mais non d'un patrimoine distinct de celui de la collectivité).

Cette formule présente l'avantage d'une certaine autonomisation par rapport à la collectivité tout en laissant aux organes dirigeants de la collectivité, la maîtrise des décisions relatives au service (et par voie de conséquence des risques juridiques associés).

Remarque : l'article L.2221-4 indique que : « *Les régies mentionnées aux articles L.2221-1 et L.2221-2 sont dotées :*

- 1° Soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, si le conseil municipal ou le comité du syndicat en a ainsi décidé ;

- 2° Soit de la seule autonomie financière. »

Cette précision est utile dans le cas des régies existantes (qui, en absence de mention particulière sont donc dotées de la seule autonomie financière), mais peu utile pour les régies qui viendraient à être créées (car il n'est guère imaginable de délibérer sur la création d'une régie et ses statuts sans indiquer la forme prise…).

1.3 LA REGIE « DIRECTE »

La régie « directe » (c'est-à-dire intégrée aux services administratifs et techniques de la collectivité, sans statuts ni conseil d'exploitation), n'est plus autorisée depuis le décret-loi Poincaré du 28 décembre 1926 sauf :

• pour les régies d'eau ou d'assainissement des collectivités de moins de 500 habitants (qui ne sont pas soumises à l'obligation d'autonomie budgétaire [seuil des 3 000 habitants fixé à l'article L.2224-2 du CGCT] ni à l'obligation de disposer d'un budget annexe [art. L.2221-11 du CGCT]) ;

• pour les régies qui existaient à cette date [art. L.2221-8 du CGCT].

À ce titre, un changement de collectivité de rattachement – par exemple à l'occasion d'un transfert de compétence à un EPCI / SM devrait se traduire par la création d'une nouvelle régie, cette fois-ci conformément au décret-loi de 1926[1].

Il existe également une forme de « dérogation » dans le cas des syndicats à vocation unique (une seule compétence), l'article L.2221-13 du CGCT prévoyant que, *« les communes peuvent demander que l'administration du syndicat se confonde avec celle de la régie. Dans ce cas, l'acte institutif du syndicat peut apporter des modifications aux règles d'administration fixées par le chapitre II du titre Ier du livre II de la cinquième partie »* [= syndicat de communes].

Dans ce cas de figure, il n'y a pas à créer de régie formelle puisque le syndicat est lui-même la régie ; le comité du syndicat peut alors être élargi à des personnes extérieures pour exercer les attributions du conseil d'exploitation, les membres du comité syndical devant, en tout état de cause, conserver la majorité des sièges [art. R.2221-66 du CGCT].

2 - LES REGLES DE CREATION, D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DE LA REGIE

2.1 LES RÈGLES COMMUNES AUX DEUX FORMES DE RÉGIE

a) La création de la régie

→ Le choix de la régie

L'article L.2221-3 du CGCT dispose que *« les conseils municipaux déterminent les services dont ils se proposent d'assurer l'exploitation en régie (…) »*. Les articles L.2221-10 et L.2221-14 indiquent que les régies, quelle que soit leur forme, *« sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée, par délibération du conseil municipal »*.

Il y a donc une petite ambigüité sur la nécessité de procéder en deux délibérations : une première sur le principe du choix de la gestion en régie puis une seconde sur la création de la régie, le choix de sa forme, l'approbation de ces statuts, la fixation du montant de la dotation initiale, etc. (cf. ci-après). À notre sens une seule délibération suffit, mais pas sécurité, rien n'interdit de procéder en 2 délibérations. En particulier, si le choix du retour en régie est fait à l'issue d'une procédure de mise en concurrence dont les résultats n'ont pas donné satisfaction, il faudra constater cet « échec » et revenir sur la délibération initiale de choix de la gestion déléguée pour finalement opter pour la régie.

→ La délibération de création de la régie

La délibération portant création de la régie (délibération unique ou après une première délibération sur le principe de la régie) fixe évidemment la forme de la régie, ainsi que ses statuts (cf. § 2.1b) ci après) et le montant de la dotation initiale [art. R.2221-1]. Pour les régies dotées de la seule autonomie financière exploitant un SPIC, elle détermine également les conditions du remboursement des éventuelles avances de trésorerie consenties par la collectivité [art. R.2221-79].

Dans tous les cas, la délibération portant création de la régie doit être précédée par la consultation :

• du comité technique paritaire de la collectivité ou du centre de gestion [art. 33, loi n°84-53 du 26 janv. 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale]

• le cas échéant[2] de la consultation de la Commission Consultative des Services Publics Locaux [art. L.1412-1 et L.1413-1 du CGCT].

Ces avis ne sont pas « conformes », mais doivent être communiqués à l'assemblée délibérante avant la délibération (et bien mentionnés dans la délibération).

→ La dotation initiale et le régime des biens de la régie

La dotation initiale « représente la contrepartie des créances ainsi que des apports en nature ou en espèces effectués par la collectivité locale de rattachement, déduction faite des dettes ayant grevé leur acquisition, lesquelles sont mises à la charge de la régie » [art. R.2221-13 du CGCT]. Elle comprend donc l'ensemble des biens affectés au service public exploité par la régie, y compris les droits et obligations attachés à ces biens et que la collectivité a antérieurement contractés (notamment l'encours de dette correspondant aux ouvrages du service). La dotation initiale est fixée par délibération de la collectivité qui crée la régie [art. R.2221-1 du CGCT]. Le « transfert » opéré par cette délibération est effectué à titre gratuit (comme dans le cadre d'un transfert de compétence à un EPCI) ; il ne s'agit pas d'une « vente » des biens et ouvrages du service, même si les opérations comptables relatives aux apports en nature à la régie doivent enregistrer la valeur vénale de ces apports (comme l'indique l'article R.2221-13 du CGCT).

Remarque : en raison de l'interdiction faite aux communes (et à leurs groupements) de prendre en charge dans leur budget des dépenses relatives aux services publics industriels et commerciaux (art. L.2224-2 du CGCT), la dotation d'une régie d'eau ou d'assainissement ne peut provenir que du budget annexe du service correspondant. Il existe toutefois plusieurs exceptions à ce principe :

[1] Néanmoins, de nombreux EPCI ont transféré (et fusionné) la ou les régies « simples » existantes et sans formaliser la création d'une nouvelle régie conforme aux dispositions précitées.

[2] Obligatoire (notamment) pour les communes de plus de 10 000 hab., les EPCI de plus de 50 000 hab. et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 hab.

• tout d'abord les exceptions prévues par l'article L.2224-2 du CGCT (notamment les cas de contraintes particulières de fonctionnement imposées par la collectivité ou de charges particulièrement lourdes entrainant une hausse excessive des tarifs, ainsi que les communes de moins de 3000 habitants, et les EPCI constitués exclusivement de telles communes, et aussi – quelle que soit la taille des communes – les budgets des services publics d'assainissement non collectif (SPANC) au moment de leur création et pendant les cinq premiers exercices) ;

• par ailleurs, dans le cas des régies dotées de la seule autonomie financière, il est précisé que le budget général peut, le cas échéant, contribuer à la dotation initiale de la régie mais uniquement sous la forme d'une avance qui devra être ultérieurement remboursée (les conditions du « prêt » doivent être fixées dans la délibération constitutive de la régie, étant entendu que la durée du remboursement est limitée à un maximum de trente ans [R.2221-79 du CGCT]) ; il ne peut s'agir d'un « don », sauf cas prévus par l'article L.2224-2 du CGCT, voir ci-dessus).

- Pour les régies dotées de la personnalité morale, la collectivité peut opter pour :

✓ **Le transfert des biens en pleine propriété (= dotation) :** les biens remis à titre de dotation sont donc intégrés à l'actif de la régie pour leur valeur brute, les amortissements antérieurement consttués sont également repris ainsi que les subventions et les emprunts (en parallèle les éléments correspondants sont évidemment soldés dans le budget (annexe) de la collectivité de rattachement). Les éventuels désaffectations / déclassements[3] ultérieurs de ces biens sont réalisés au « profit » de la régie (sauf en cas de dissolution de la régie, les biens revenant dans ce dernier cas seulement à la collectivité de rattachement).

Attention : une collectivité ne peut transférer en pleine propriété que des biens dont elle est elle-même propriétaire ! Ainsi, un EPCI ou un syndicat mixte ne peut transférer à sa régie personnalisée la propriété de biens reçus de ses membres au moment du transfert de compétence dans les conditions du droit commun [L.1321-2 CGCT]. La propriété ne peut être remise en dotation à la régie que pour les biens :

• acquis en pleine propriété par l'EPCI ou le syndicat mixte, ou construits par lui (y compris lorsqu'il s'agit du renouvellement de biens antérieurement mis à sa disposition par un de ses membres) ;

• transférés en pleine propriété aux communautés urbaines [art. L.5215-28] ;

• « destinés à l'exercice des compétences de la personne publique » qui peuvent être transférés à l'amiable en pleine propriété sans déclassement préalable [art. L.3112-1 & suiv. CG3P].

Lorsque des ouvrages d'un service d'eau et d'assainissement continuent d'appartenir à une commune qui a transféré la compétence correspondante à un EPCI ou syndicat mixte, ces ouvrages peuvent seulement être affectés à la régie de l'EPCI ou du syndicat mixte ou mis à sa disposition (voir ci-dessous).

✓ **L'affectation[4] des biens (sans transfert de propriété) :** les biens restent propriété de la collectivité de rattachement mais leur jouissance est transférée à la régie (avec les droits et obligations qui s'y rattachent et notamment la maîtrise d'ouvrage des travaux de gros entretien et de renouvellement). Il ne s'agit alors pas d'une dotation. Les biens correspondants son epris ainsi que les subventions et les emprunts correspondants. Les biens restent également immobilisés dans les comptes de la collectivité de rattachement au compte 243 mais ne donnent plus lieu à amortissement.

À la différence du transfert des biens en pleine propriété, les biens devenus inutiles pour le service (et donc désaffectés / déclassés) font retour à la collectivité de rattachement.

✓ **La mise à disposition[5] :** certaines collectivités décident enfin de simplement « mettre à disposition » les biens du service. La collectivité demeure alors propriétaire des biens correspondants et maître d'ouvrage des travaux de grosses réparations et de renouvellement (dans ce cas, il est recommandé de définir les responsabilités respectives de la collectivité de rattachement et de sa régie dans les statuts de cette dernière, sinon ce sont les règles générales des articles 605 & 606 du code civil, délimitant les responsabilités des propriétaires et des locataires, qui s'appliquent). Les biens mis à disposition d'une régie restent immobilisés dans les comptes de la collectivité[6] et font l'objet d'un amortissement. En contrepartie de cette « mise à disposition », la régie doit alors verser à la collectivité de rattachement une redevance permettant à cette collectivité d'équilibrer les comptes du service public où sont également enregistrés les amortissements des ouvrages mis à disposition, ainsi que les dépenses de travaux de grosses réparations et de renouvellement. La redevance versée à sa collectivité de rattachement par une régie au titre de la mise à disposition de certains ouvrages du service ne doit surtout pas être confondue avec une redevance d'occupation du domaine public (RODP). La RODP est versée, au titre de l'occupation du domaine public de la collectivité, au budget général de celle-ci ; comme on l'a vu précédemment, la RODP ne peut exister dans le cas d'une régie directe ou dotée de la seule autonomie financière, qui n'a pas de personnalité juridique distincte de la collectivité de rattachement. En revanche, une telle régie directe ou dotée de la seule autonomie financière peut verser au budget annexe de la collectivité de rattachement (budget correspondant au service exploité par la régie) une redevance de mise à disposition qui est la contrepartie des travaux effectués par la collectivité (le principe d'équilibre du budget des SPIC –art. L.2224-1 du CGCT– est donc respecté).

On peut sans doute également imaginer que les redevances payées par les usagers seraient susceptibles de comporter alors une « part collectivité » en plus de celle de la régie (comme la « surtaxe » dans le cas d'un affermage).

---

[3] Au sens du domaine public.

[4] C'est le terme retenu dans l'instruction comptable M4 (comptes 23 et 24 notamment).

[5] À ne pas confondre avec le régime de « mise à disposition » dans le cadre d'un transfert de compétence (qui est assez similaire à celui de l'affectation).

[6] Ce qui lui impose de conserver un budget annexe en M49 pour immobiliser les ouvrages et retracer les opérations budgétaires et comptables correspondants.

Attention : la règlementation ne mentionne ce régime de mise à disposition que pour les régies dotées de la seule autonomie financière [art. R.2221-81][7]. Il apparaît donc juridiquement et fiscalement incertain pour les régies dotées de la personnalité morale.

Notons que la collectivité de rattachement peut décider d'opter pour la coexistence de 2 ou 3 de ces régimes (pour des biens différents) : par exemple transférer la propriété des matériels, outillages,… mais procéder uniquement à une affectation des ouvrages et des terrains sur lesquels ils sont implantés (notamment pour récupérer le foncier en cas de mise hors service de l'ouvrage…).

En cas de liquidation de la régie personnalisée, son patrimoine revient dans celui de la collectivité de rattachement.

- Les régies dotées de la seule autonomie financière n'étant qu'un « démembrement » de la collectivité, il n'y a pas de transfert en pleine propriété mais affectation ou mise à disposition. Les opérations comptables sont internes à la collectivité entre le budget principal ou l'ancien budget annexe du service et le budget de la régie (qui est également un budget annexe, tenu en M49 pour les régies d'eau ou d'assainissement). En pratique, lorsque la régie reprend la totalité du service, c'est l'ensemble du budget annexe qui devient le budget de la régie…

Dans les deux formes de régie, le régime des biens suit celui applicable aux personnes publiques (domaine public ou privé).

b) L'organisation de la régie

→ **Les statuts**

La régie dotée de la personnalité morale s'organise autour d'un **conseil d'administration** alors que la régie dotée de la seule autonomie financière dispose d'un **conseil d'exploitation**.

Conformément à l'article R.2221-4, les statuts fixent a minima *« les règles générales d'organisation et de fonctionnement du conseil d'administration ou du conseil d'exploitation et les modalités de quorum »*, et notamment :

- le nombre des membres du conseil d'administration ou d'exploitation qui ne peut être inférieur à trois ;
- les catégories de personnes parmi lesquelles sont choisies celles qui n'appartiennent pas à l'organe délibérant de la collectivité (étant entendu que les représentants de la collectivité doivent détenir la majorité des sièges du conseil d'administration ou d'exploitation [art. R.2221-6]) ;
- la durée des fonctions des membres du conseil d'administration ou d'exploitation ainsi que la durée du mandat du président et du ou des vice-présidents. Ces durées ne peuvent excéder celle du mandat municipal ;
- le mode de renouvellement de ces membres ;
- le nombre de vice-président (au moins un) ;
- les catégories d'affaires sur lesquelles le conseil d'exploitation délibère (= celles *« pour lesquelles le conseil municipal ne s'est pas réservé le pouvoir de décision ou pour lesquelles ce pouvoir n'est pas attribué à une autre autorité par la présente section ou par les statuts »* [R.2221-64].

→ **Les membres du conseil d'administration ou d'exploitation**

Les membres du conseil d'administration ou d'exploitation sont désignés par l'organe délibérant de la collectivité, sur proposition de l'exécutif (maire ou président de l'EPCI). Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes formes [art. R.2221-5].

Ils doivent jouir de leurs droits civils et politiques, ne prendre ou conserver aucun intérêt ni fonction dans des entreprises en rapport avec la régie, ni assurer de prestations pour leur compte et enfin ne pas prêter leur concours à titre onéreux à la régie.

Conformément à l'article R.2221-10, *« les fonctions de membre du conseil d'administration ou du conseil d'exploitation sont gratuites. Toutefois, les frais de déplacement engagés par les administrateurs pour se rendre aux réunions du conseil d'administration ou du conseil d'exploitation peuvent être remboursés, sur justificatifs, dans les conditions définies par les articles 9, 10 et 31 du décret nº 90-437 du 28 mai 1990 »*[8].

Le conseil d'administration ou d'exploitation élit, en son sein, son président et le ou les vice-présidents.

2.2 LES RÈGLES PARTICULIÈRES

a) Les règles particulières relatives à la régie dotée de la personnalité morale

La régie dotée de la personnalité morale est administrée par un conseil d'administration et son président ainsi qu'un directeur [art. R.2221-2].

→ **Le conseil d'administration**

Le conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie [art. R.2221-18]. Il fixe les taux des redevances dues par les usagers [art. R.2221-38], vote le budget [R.2221-25] et arrête les comptes [R.2221-51] (lesquels sont transmis pour information à la collectivité de rattachement)…

Remarque : il y a une petite incertitude quant à l'approbation des règlements de service [art. L.2224-12], les textes ne précisant pas explicitement si elle relève du conseil d'administration (comme la fixation des tarifs par ex.) ou de l'assemblée délibérante de la collectivité. À la lecture des articles L.2224-12 et L.2221-3 du CGCT, nous penchons pour la seconde hypothèse, (même si l'on n'est pas sûr que le « règlement intérieur du service » mentionné à ce dernier article est bien le règlement du service de l'article L.2224-12). C'est d'autant plus logique que la collectivité demeure l'autorité organisatrice du service. Par mesure de prudence, il n'est pas interdit de procéder à une double approbation.

---

[7] *« Lorsque le fonctionnement du service nécessite l'affectation d'immeubles appartenant à la commune, le loyer de ces immeubles, fixé par le conseil municipal suivant leur valeur locative réelle, est porté en dépense au budget de la régie et en recette au budget de la commune. »*

[8] *Décret nº 90-437 du 28 mai 1990 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'État, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés.*

→ **Le directeur**

Notons que le CGCT [art. L.2221-10 & 14 et R.2221-3 & 4] prévoit explicitement que toute régie (personnalisée ou non) doit avoir un directeur. Cela n'impose pas un temps plein, mais il en faut un !

Le directeur de la régie dotée de la personnalité morale est nommé et révoqué par le président de la régie sur proposition de l'exécutif local (maire, président de l'EPCI) et après délibération de l'assemblée ! [combinaison art. R.2221-21 & L.2221-10]. Il est le représentant légal de la régie. À ce titre, après autorisation du conseil d'administration, il intente au nom de la régie les actions en justice et défend la régie dans les actions intentées contre celle-ci [art. R.2221-22].

Le directeur assure, sous l'autorité et le contrôle du président du conseil d'administration, le fonctionnement de la régie. A cet effet :

- il prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil d'administration ;
- il exerce la direction de l'ensemble des services ;
- il recrute et licencie le personnel nécessaire dans la limite des inscriptions budgétaires ;
- il peut faire assermenter certains agents nommés par lui et agréés par le préfet ;
- il est l'ordonnateur de la régie ;
- il passe, en exécution des décisions du conseil d'administration, tous les actes, contrats et marchés [art. R.2221-28].

Le directeur prépare le budget de la régie qui fait ensuite l'objet d'une délibération du conseil d'administration [art. R.2221-25].

L'article R.2221-11 dispose que la fonction de directeur est incompatible avec un mandat électif :

- national (sénateur, député, représentant au parlement européen) ;
- ou local (conseiller régional, général, municipal, d'arrondissement ou de Paris) *« détenu dans la ou les collectivités intéressées ou dans une circonscription incluant cette ou ces collectivités »* [9],

et que le directeur ne peut pas non plus être membre du conseil d'administration de la même régie. Enfin, il ne peut prendre ni conserver aucun intérêt ou fonction dans une entreprise en rapport avec la régie ni assurer de prestations pour leur compte.

Pour plus de détail sur le statut du directeur de régie, voir § 3.1b) et l'encadré ci dessous.

Régime du cumul d'activités des agents publics

Si le **principe général de non-cumul** d'activités des agents publics demeure, la loi n°2007-148 du 2 février 2007 ainsi que celle du 3 août 2009 (n°2009-972) ont profondément modifié la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui prévoit désormais **plusieurs dérogations**, dont les conditions sont précisées par le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007.

▶ Les agents publics à temps plein, à temps partiel ou à temps non complet peuvent être autorisés par leur administration à exercer une activité accessoire par rapport à leur activité principale, sous réserve que cette *« activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé (…) soit compatible avec les fonctions qui leur sont confiées et n'affecte pas leur exercice »*.

L'objet des activités susceptibles d'être exercées est défini dans le décret précité.

Il s'agit principalement des activités d'expertise, de consultation, d'enseignement et de formation, des activités agricoles, des travaux ménagers de peu d'importance chez des particuliers, de l'activité de conjoint collaborateur (article 2 du décret), ainsi que des activités d'intérêt général exercées auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ou des missions d'intérêt public de coopération internationale (article 3).

L'exercice d'une telle activité est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent, dans les conditions prévues aux articles 4 à 8 du décret.

▶ Par ailleurs, les agents occupant un emploi à temps non complet ou exerçant des fonctions impliquant un service à temps incomplet pour lesquels la durée du travail est inférieure ou égale à un certain pourcentage de la durée légale ou réglementaire du travail des agents publics à temps complet peuvent exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative, après simple information de l'autorité dont ils relèvent, sans limitation dans le temps ni quant à la nature de l'activité exercée.

Les agents recrutés pour une durée de travail comprise entre le mi-temps et 70 % de la durée légale du travail bénéficient donc désormais de ce régime de cumuls simplifié jusqu'alors réservé aux agents recrutés pour une durée inférieure ou égale au mi-temps.

Ces agents peuvent cumuler leur emploi public avec toute activité privée lucrative, sous réserve que cette activité ne porte pas atteinte au bon fonctionnement du service, à son indépendance et à sa neutralité (article 15 du décret).

▶ Enfin, les agents publics peuvent, après déclaration à l'autorité dont ils relèvent, créer ou reprendre une entreprise pendant une période de deux ans à compter de la création ou de la reprise (éventuellement prolongée d'une période d'un an) ; de même, la loi prévoit qu'un dirigeant d'une société ou d'une association continue, après son entrée dans la fonction publique, à diriger une entreprise pendant une durée maximum d'un an.

Ces dispositions sont applicables à tous les agents publics, quelle que soit leur quotité de temps de travail.

---

[9] Cette incompatibilité s'étend aux conseillers communautaires et délégués des communes dans un syndicat [cf. L.5211-7].

b) Les règles particulières relatives à la régie dotée de la seule autonomie financière

La régie dotée de la seule autonomie financière est administrée, sous l'autorité de l'exécutif et de l'organe délibérant, par un conseil d'exploitation et son président ainsi qu'un directeur. Un même conseil d'exploitation ou un même directeur peut être chargé de l'administration ou de la direction de plusieurs régies [art. R.2221-3].

→ Le cas des régies intercommunales

Les régies d'intérêt intercommunal peuvent être exploitées notamment sous la direction d'un syndicat formé par les communes intéressées. Si ce syndicat est constitué exclusivement en vue de l'exploitation d'un service industriel et commercial (donc un SIVU), les communes peuvent demander que l'administration du syndicat se confonde avec celle de la régie [art. L.2221-13].

Le comité du syndicat de communes peut alors être élargi à des personnes extérieures pour exercer les attributions du conseil d'exploitation (les membres du comité syndical devant en tout état de cause conserver la majorité des sièges).

→ Le conseil d'exploitation

Le *« conseil d'exploitation délibère sur les catégories d'affaires pour lesquelles le conseil municipal* [l'organe délibérant de la collectivité] *de rattachement ne s'est pas réservé le pouvoir de décision ou pour lesquelles ce pouvoir n'est pas attribué à une autre autorité* » [art. R.2221-64]. Le pouvoir du conseil d'exploitation est donc très variable, selon le choix de la collectivité qui peut décider de « déléguer » au conseil d'exploitation un certain nombre de décisions sauf celles qui lui sont attribuées par les textes (vote du budget, approbation des tarifs, du règlement du service, désignation du directeur, passation des marchés publics).

Lorsqu'il n'est pas « décisionnaire », le Conseil d'exploitation est obligatoirement consulté par l'exécutif *« sur toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la régie »*. De plus, le conseil d'exploitation peut procéder à toutes mesures d'investigation et de contrôle.

Notons que l'article R.2221-65 du CGCT prévoit que dans les communes ou les groupements de communes de moins de 3 500 habitants, le conseil d'exploitation peut-être l'assemblée délibérante. Le maire (ou président de l'EPCI) ou l'un des membres de l'assemblée délibérante désigné par lui, peut alors assurer la présidence du conseil d'exploitation.

→ Le rôle de la collectivité de rattachement

D'une part, l'exécutif de la collectivité de rattachement est le représentant légal de la régie dotée de la seule autonomie financière et il en est l'ordonnateur. Il prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions de l'organe délibérant [art. R.2221-63].

D'autre part, l'organe délibérant de la collectivité de rattachement occupe une place importante dans l'organisation de la régie [art. R.2221-72]. Notamment :

- il approuve les plans et devis afférents aux constructions neuves ou reconstructions, travaux de première installation ou d'extension ;
- il autorise l'exécutif de la collectivité de rattachement à intenter les actions judiciaires ;
- il vote le budget de la régie et délibère sur les comptes ;
- il délibère sur les mesures à prendre d'après les résultats de l'exploitation à la fin de chaque exercice et, au besoin, en cours d'exercice ;
- il règle les conditions de recrutement, de licenciement et de rémunération du personnel ;
- il fixe les taux des redevances dues par les usagers de la régie.

→ Le directeur

Tout d'abord il convient de rappeler que conformément aux dispositions du CGCT, une régie, même dotée de la seule autonomie financière, doit nécessairement disposer d'un directeur [L.2221-14, R.2221-3]. Au cas présent, celui-ci est nommé et révoqué par l'exécutif local (maire ou président de l'EPCI) [R.2221-67 du CGCT].

Selon l'article R.2221-75 du CGCT, dans les communes ou groupements de communes de moins de 3 500 habitants, le directeur de la régie peut être choisi parmi les agents titulaires (ou fonctionnaires) de la collectivité. Ceci sous-entend qu'au-delà de ce seuil de 3 500 habitants, le Directeur ne devrait pas être un cadre titulaire de la collectivité ni occuper d'autres fonctions (même à temps partiel) au sein de la collectivité (en pratique, il semble qu'il existe une certaine tolérance).

Dans le même ordre d'idée, l'article R.2221-3 autorise qu'un même directeur (ou un même conseil d'exploitation) soit chargé de l'administration de plusieurs régies dotées de la seule autonomie financière (mais rattachée à la même collectivité). Dans le silence des textes, cette même faculté n'est donc pas offerte aux régies personnalisées ; c'est logique puisqu'il s'agit d'établissements publics distincts. Dans ce cas, une même personne peut être directeur de deux régies personnalisées, mais dans le cadre de 2 contrats de travail (de droit public) distincts (donc chacun à temps partiel).

Le directeur prépare le budget. Il procède, sous l'autorité de l'exécutif local, aux ventes et aux achats courants, dans les conditions fixées par les statuts.

Les incompatibilités de fonction sont les mêmes que pour les directeurs des régies dotées de la personnalité morale.

3 - LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA GESTION EN RÉGIE

Le régime juridique de la gestion en régie est mixte. En effet, le caractère industriel et commercial du service public géré en régie – tel que la distribution de l'eau potable ou l'assainissement collectif [art. L.2224-11 du CGCT] – entraîne l'application du régime juridique le plus adapté à ce genre d'activité, c'est-à-dire le droit privé. Il n'en demeure pas moins que les collectivités (régies dotées de la seule autonomie financière) et les régies personnalisées sont des personnes publiques et que la distribution de l'eau potable reste un service public, et qu'à ces titres des règles de droit public continuent à les régir.

3.1 L'APPLICATION DES RÈGLES DE DROIT PRIVÉ

Elles concernent :

a) Les relations du service public industriel et commercial avec ses usagers

La distribution de l'eau potable étant un service public industriel et commercial, les relations avec les usagers du service relèvent du droit privé et donc de la compétence du juge judiciaire[10].

Le recours aux tribunaux de l'ordre judiciaire peut concerner différents points litigieux tels que les conditions d'accès au service public, le tarif appliqué, le recouvrement des factures, les dommages causés par un branchement, et plus généralement les actions en dommages et intérêts fondées sur l'inapplication par l'une ou l'autre des parties du contrat d'abonnement (ou du règlement du service).

Les relations entre usagers et service public industriel et commercial sont également soumises au droit de la consommation et notamment à la législation prohibant les clauses abusives dans les contrats (loi n°95-96 du 1er février 1995). Selon la jurisprudence, une clause abusive est une clause qui introduit un déséquilibre au détriment du consommateur dans les relations contractuelles (voir en particulier, les recommandations de la Commission des Clauses Abusives n°85-01 et 01-01 concernant les contrats de distribution de l'eau [BOCC du 17/01/1985 et du 23/05/2001].

b) LLa situation du personnel des services publics industriels et commerciaux

Le principe est que les agents des services publics industriels et commerciaux sont dans une situation de droit privé[11]. Ceci est indépendant de la forme choisie pour la régie (personnalisée ou dotée de la seule autonomie financière[12]).

Ce principe connaît deux exceptions, à savoir le directeur et l'agent comptable (lorsqu'il y en a un) qui sont, de jurisprudence très ancienne[13], des agents publics.

→ Le cas particulier du directeur

Il s'agit d'un **emploi public**, qui présente cependant la particularité de ne pas relever du statut de la fonction publique territoriale . On devrait donc en déduire que le poste de directeur ne peut être assuré que par un contractuel (de droit public) ou par un fonctionnaire territorial en position de détachement mais pas par un fonctionnaire territorial en position normale d'activité (sauf exception ci-après). Cette interprétation est renforcée par une lecture *a contrario* de l'article R.2221-75 du CGCT qui dispose que *« dans les communes ou groupements de communes de moins de 3 500 habitants, le directeur de la régie peut être choisi parmi les agents titulaires de la collectivité »*. Les communes et groupements de communes de plus de 3 500 habitants n'auraient donc pas la possibilité de nommer un fonctionnaire territorial au poste de directeur d'une régie industrielle et commerciale dotée de la seule autonomie financière.

Dans le cas d'une régie dotée de la personnalité morale, la collectivité peut néanmoins assez facilement recruter un fonctionnaire territorial pour le détacher à la direction de sa régie. C'est en revanche plus contraignant dans le cas d'une régie dotée de la seule autonomie financière puisque le détachement d'un agent n'est pas possible au sein de sa propre collectivité (il faudrait alors trouver une autre collectivité qui accepterait de recruter l'agent et de le détacher auprès de la collectivité concernée pour le poste de directeur de la régie ; mais cela signifie qu'en fin de détachement, le directeur retourne dans sa collectivité d'origine…).

Reste que cette interprétation ne fait pas l'unanimité, et on constate que dans certains départements, la préfecture et le centre de gestion sont plus souples et admettent la désignation d'un fonctionnaire territorial comme directeur ; d'autres contournent également cette interprétation en recrutant un « ingénieur » (par exemple) au sein de la collectivité qui fait ensuite « fonction de directeur »…

Les directeurs de régie ne relèvent pas non plus du décret n°88-145 du 15 février 1988, mais *« le rattachement aux règles du droit public des conditions d'emploi de ces directeurs doit permettre de prendre comme référence, à titre subsidiaire, les dispositions du décret du 15 février 1988 »* [Rép. min., JO AN 21 août 2000].

La rémunération des directeurs de régie n'est pas encadrée par les textes relatifs au statut de la fonction publique territoriale. Elle est fixée par l'assemblée délibérante sur proposition de l'exécutif et après avis du conseil d'exploitation pour les régies dotées de la seule autonomie financière et chargées de l'exploitation d'un SPIC [art. R.2221-73 du CGCT] ; pour les régies dotées de la personnalité morale, le CGCT ne précise pas qui la fixe, mais il est logique que par symétrie, elle soit déterminée par le conseil d'administration de la régie. Notons que la fonction de directeur de régie ne peut être exercée gratuitement [Rép. min., n°33368, JO AN, 10 août 2004].

---

[10] Tribunal des Conflits, 17 décembre 1962, Dame Bertrand, Recueil, page 831.

[11] Conseil d'État, 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, Recueil, page 157.

[12] Voir le 1° et le 2° de l'avis du Conseil d'État du 3 juin 1986.

[13] La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ne mentionne les directeurs de régie dans aucun cadre d'emploi. Selon l'article R 2221-75 du CGCT, ce directeur ne peut être choisi parmi les agents titulaires de la collectivité que lorsque celle-ci compte moins de 3 500 habitants.

→ **Le cas de l'agent comptable**

Les mêmes remarques s'appliquent à l'agent comptable (lorsqu'il y en a un) : situation de contractuel de droit public ou fonctionnaire en position de détachement, rémunération non encadrée…

En revanche, compte tenu du fait qu'il cumule les fonctions de comptable public et de chef des services de comptabilité d'un service public industriel et commercial, il est soumis à des règles particulières, notamment en matière de recrutement et de contrôle (voir 3.3c).

→ **Les autres agents**

Les autres agents des régies des services publics industriels et commerciaux sont, selon une jurisprudence administrative constante, des agents de droit privé ; en principe, les régies d'eau et d'assainissement ne peuvent donc pas employer d'agents relevant de la fonction publique territoriale en position normale d'activité (sauf par mise à disposition [cf. encadré page suiv.].

- Le respect de ce principe ne soulève pas de difficulté en cas de création d'une régie à personnalité morale (EPIC) car le nouvel établissement public peut procéder au recrutement des agents publics de sa collectivité publique de rattachement, sous un régime de droit privé, par voie de détachement ou de disponibilité [voir encadré].
- Le cas de la régie dotée de la seule autonomie financière pose en revanche souvent des difficultés car le détachement ou la mise en disponibilité des fonctionnaires de la collectivité vers la régie n'est pas possible (puisqu'il s'agit d'une seule et même personne morale).

Juridiquement, l'emploi de fonctionnaires est toutefois toléré par le Conseil d'État qui a indiqué dans un avis du 3 juin 1986 que « *réserve étant faite du directeur et du comptable, les régies industrielles et commerciales des collectivités territoriales ne devraient, en principe, employer que des personnels de droit privés (…) les fonctionnaires des collectivités territoriales conservent le bénéfice de leur statut, même si, à tort ou à raison, ils sont affectés à une régie industrielle et commerciale* ».

Cependant, cette souplesse repose sur une base juridique fragile (il s'agit d'un simple avis dont la date est déjà ancienne) et la FNCCR ne peut que recommander aux régies d'eau et d'assainissement d'engager un processus en vue de se mettre en conformité avec les principes du droit administratif et de parvenir à une situation dans laquelle la régie n'emploie que du personnel de droit privé.

Caractéristiques des régimes de détachement et de disponibilité et de mise à disposition applicables aux fonctionnaires territoriaux

- **Le détachement** (par la collectivité de rattachement en cas de régie personnalisée ou par une autre collectivité). L'agent concerné est alors « employé » par l'établissement d'accueil et est placé hors de son cadre d'emploi, emploi ou corps d'origine mais il continue à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement[1] et à la retraite ; en l'occurrence (SPIC), il devrait donc relever d'un contrat de travail de droit privé (mais cotise toujours à la CNRACL mais sur la base de sa rémunération initiale majorée au plus de 15%). Le plafonnement de la rémunération à 115% de la rémunération globale perçue dans l'emploi d'origine n'est plus applicable (art. 1 du décret n°2008-654 du 2 juillet 2008).

  Textes de référence : art. 64 à 69 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (statut FPT) et décret n°86-68 du 13 janvier 1986 (détachement, disponibilité etc. des fonctionnaires territoriaux).

  [1] étant entendu qu'en pratique, les agents concernés bénéficient des avancements automatiques mais rarement des avancements individualisés…

- **La mise en disponibilité.** L'agent est alors placé hors de son administration ou service d'origine et cesse de bénéficier, durant la période de disponibilité, de sa rémunération et de ses droits à l'avancement et à la retraite. La durée de mise en disponibilité est limitée (en l'occurrence il s'agirait de mise en disponibilité pour convenance personnelle, donc pour une durée de 3 ans renouvelable, dans la limite de 10 ans sur l'ensemble de la carrière).

  Textes de référence : art. 72 & 73 de la loi du 26 janvier 1984 et Décret du 13 janvier 1986 précités

- **La mise à disposition** (à temps complet ou partiel). Elle est possible « *auprès des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* ». L'agent demeure dans son corps ou cadre d'emplois d'origine, en étant réputé occuper son emploi d'origine et en continuant à percevoir la rémunération correspondante versée par la collectivité d'origine (mais qui doit être remboursée par la collectivité ou l'établissement d'accueil) ; l'agent n'est alors pas employé de la collectivité ou l'établissement d'accueil (en particulier, pas de contrat de travail) ;

  Textes de référence : art. 61 à 63 de la loi du 26 janvier 1984 et décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 (régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux)

  Ce régime semble peu utilisé mais devrait être intéressant pour les agents de la collectivité non affectés pour la totalité de leur temps aux activités d'une régie personnalisée qui pourraient alors rester dans la collectivité mais être mis à disposition de la régie à temps partiel. Pour une régie non personnalisée, il n'y a pas mise à disposition au sens de la loi de 84 (même organisme), mais un mécanisme analogue est prévu à l'article R.2221-81 du CGCT (principe du remboursement des rémunérations du personnel communal mis à la disposition de la régie des un principe analogue semble défendable).

En fait, les principales difficultés à la « migration » vers le recrutement d'agents de droit privé résident dans :

• La réticence (voire l'opposition) des agents de la FPT à passer au statut privé (y compris d'ailleurs par voie de détachement[14] lorsque cela est possible) ; à cet égard, l'expérience des régies ayant opté pour le statut privé des agents montre que la communication vers les agents est particulièrement importante et que la mise en œuvre d'une réelle approche de GRH (référentiel métier/fonction, grille salariale, formation continue, évolution de carrières…) peut permettre aux agents de trouver avantage à ces changements même si cela ne se traduit pas nécessairement par des avantages financiers immédiats.

• La difficulté de faire coexister, durant la phase de transition[15] des personnels relevant de statuts différents (FPT, droit privé), pour des fonctions identiques. Cette situation pose des problèmes pratiques de gestion du personnel, notamment parce que les modalités de mobilité professionnelle des agents[16] ou de fixation des rémunérations, etc. sont globalement plus souples en droit privé que dans la FPT.

Remarque : cette situation se rencontre parfois même pour des régies qui n'employaient déjà que du personnel de droit privé mais qui, à l'occasion d'un transfert de compétence, se retrouve à devoir intégrer du personnel de droit public d'autres régies…

→ **Application du code du travail**

Une partie du code du travail est applicable *« au personnel des personnes publiques employées dans les conditions du droit privé[17] »* le cas échéant « sous réserve des dispositions particulières ayant le même objet résultant du statut qui régit ce personnel »[18] ou « sous réserve d'assurer les mêmes garanties aux salariés de ses établissements » et s'applique donc aux régies personnalisées (EPIC ou EPA), mais aussi aux collectivités territoriales qui emploient des agents de droit privé (notamment dans le cas des régies dotées de la seule autonomie financière).

Les autres dispositions du code du travail s'appliquent quasiment toutes aux établissements publics à caractère industriel et commercial[19] (donc aux régies personnalisées d'eau ou d'assainissement) : règlement intérieur et le droit disciplinaire, représentation du personnel (délégués du personnel, comité d'entreprise, CHSCT…), durée du travail, santé et sécurité au travail…

In fine, la seule exclusion importante concerne l'impossibilité pour les régies personnalisées (même industrielles et commerciales) de mettre en place un accord de participation aux résultats (ce qui n'aurait pas de sens pour des établissements qui ne sont pas susceptibles de dégager des bénéfices…) ainsi que des plans d'épargne d'entreprise. En revanche, ces régies peuvent parfaitement proposer un accord d'intéressement collectif des salariés (qui ne sera pas fondé sur le « bénéfice » mais sur d'autres critères y compris de performance non financière).

En revanche, pour les régies dotées de la seule autonomie financière, les conditions d'application des autres dispositions du code du travail sont plus complexes et plus floues. En effet, une telle régie est rattachée à une collectivité territoriale qui n'est pas un établissement public administratif : formellement, ces autres dispositions du code du travail ne seraient donc pas applicables.

Toutefois, dans un arrêt du 19 septembre 2007[20], la Cour de Cassation a considéré, dès lors qu'une collectivité territoriale (la commune de Bitche en l'occurrence) employait des agents dans les conditions du droit privé pour exploiter un SPIC (golf), les dispositions du code du travail relatives aux délégués du personnel [L.2311-1 et suiv.[21]] étaient applicables alors même que les collectivités territoriales ne sont pas des établissements publics administratifs et encore moins des établissements publics à caractère industriel et commercial et ne sont donc pas explicitement visées par l'article en question.

Si l'on se fonde sur cette jurisprudence, le raisonnement doit être étendu à toutes les dispositions du code du travail applicables aux EPIC : règlement intérieur et droit disciplinaire, négociation collective, comité d'entreprise, santé et sécurité au travail…

Comme ces collectivités emploient également des agents de droit public[22], cette solution devrait conduire à faire coexister au sein de ces collectivités des représentants (délégués du personnel) et organes propres à la fonction publique territoriale et au code du travail (notamment comité technique paritaire et comité d'entreprise).

→ **Litiges salariaux**

Conséquence du statut privé des agents, les litiges individuels entre le personnel de la régie exploitant un service public industriel et commercial et la direction sont donc régis par les conseils des prud'hommes.

→ **Convention collective**

La convention collective nationale des services d'eau et d'assainissement (n° 3302), qui prévoit notamment les niveaux mini-mum de salaires par fonction[23] a été étendue par arrêté du 28/12/2000 (sauf pour une disposition de l'article 5 et est donc devenue une « convention de branche »). Elle s'impose donc à toutes les entreprises du secteur sauf aux régies[24].

---

14 Les agents ne perdent alors ni leur statut FTP ni leurs droit à avancement.

15 Potentiellement très longue : le temps que tous les agents FTP en poste se mettent en disponibilité, renoncent à leur statut de fonctionnaire ou encore quittent la collectivité – mutation ou départ en retraite…

16 L'accès aux échelons supérieurs ne nécessite pas de concours.

17 Lutte contre les discriminations, égalité professionnelle femmes-hommes, remboursement des frais de transports…

18 Contrat de travail, syndicats professionnels…

19 Et d'ailleurs également dans nombre d'établissements public administratifs.

20 Cour de Cassation, ch. soc.19 sept. 2007, Ville de Bitche, n° 06-60203.

21 Cette disposition concernée du code du travail ne s'appliquait pourtant [art. L.231-1 du CT] que :
« Aux employeurs de droit privé ainsi qu'à leurs salariés » ainsi que *« 1° aux établissements ; 2° aux établissements publics à caractère administratif lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions du droit privé. »*
Étant entendu que *« Ces dispositions peuvent, compte tenu des caractères particuliers de certains des établissements mentionnés aux 1° et 2° et des instances de représentation du personnel éventuellement existantes, faire l'objet d'adaptations, par décrets en Conseil d'État, sous réserve d'assurer les mêmes garanties aux salariés de ces établissements »* [art. L.2311-1 du CT].

22 Sauf exception (en théorie, uniquement les syndicats ne gérant qu'un seul service public et ayant opté pour confondre la régie et le syndicat conformément aux dispositions de l'article L.2221-13).

En effet, ces dernières interviennent en application de dispositions statutaires et non de contrats d'exploitation (condition fixée par l'article 1). Les régies peuvent donc choisir :

• Adhérer à la convention collective. Elle ne nécessite pas l'accord de la FP2E (cf. L.2261-3 du code du travail) mais est subordonnée à l'accord des représentants du personnel de la régie ; elle lie alors la régie pour l'avenir (la régie devra appliquer toutes les modifications de la convention collective qui seront décidées, avec la possibilité – en théorie – de participer aux négociations).

• Appliquer volontairement la convention sans y adhérer (décision de l'employeur) ; l'adhésion volontaire est plus souple, et peut ne porter que sur certaines parties de la convention et porter ou non sur ses avenants ultérieurs ; un accord d'entreprise avec les délégués du personnel (ou représentants syndicaux) peut venir compléter ou préciser les modalités d'application de la convention de branche (ou des parties retenues).

• Se référer à la convention collective dans les contrats de travail d'une partie ou de la totalité des salariés.

• Créer sa propre convention collective, à condition toutefois d'employer au moins 11 salariés (en dessous de 11 salariés, il n'y a pas de délégué du personnel, ce qui ne permet pas de négocier une convention collective).

Cette dernière solution est recommandée surtout lorsque la régie emploie à la fois des fonctionnaires territoriaux et des agents de droit privé, car elle permet d'uniformiser les conditions de travail entre les deux catégories de personnels (voir par exemple NOREADE).

→ **Droit de grève, droit de retrait**

En vertu du préambule de la Constitution de 1946, le droit de grève est reconnu aux agents des services publics pour la défense de leurs intérêts professionnels, et son exercice n'est pas suspendu jusqu'à l'intervention d'une réglementation . Cette réglementation[27] doit concilier le droit de grève et la sauvegarde de l'intérêt général[28]. C'est pourquoi le code du travail [art. L.2512-1 et suiv.] prévoit des modalités spécifiques pour les agents intervenant dans la gestion d'un service public, que ces agents relèvent d'un statut public ou privé et que leurs employeurs soient publics ou privés (elles s'imposent donc aux agents des régies mais aussi des entreprises délégataires de service public). En particulier, un préavis d'au moins 5 jours francs est imposé (avec obligation de négocier durant le préavis), certaines formes de grèves sont interdites (grèves par roulement…) et les retenues sur salaire sont encadrées.

Par ailleurs, quel que soit leur statut (privé ou FPT[29]), les agents disposent d'un droit d'alerte et de retrait s'ils ont un *« motif raisonnable »* de penser qu'une situation de travail présente un danger *« grave et imminent pour leur vie et pour leur santé »*. Le droit de retrait ne peut être exercé sans utiliser, au préalable ou simultanément la procédure d'alerte (signalement à la hirarchie du risque détecté). En outre, le droit de retrait doit être exercé *« de telle manière qu'[il] ne puisse créer pour autrui une nouvelle situation de danger grave et imminent »*[30] .

3.2 L'APPLICATION DES REGLES DE DROIT PUBLIC

a) L'application des règles générales du droit public

Restant un service public, le service public industriel et commercial tel que celui de la distribution de l'eau potable ou celui de l'assainissement, est soumis aux règles générales du droit public qui valent pour tous les services publics, quels qu'ils soient.

D'une part, l'organisation du service relève fondamentalement du droit public. Ainsi tous les actes réglementaires s'y rapportant sont des actes administratifs (et sont donc à ce titre soumis aux obligations de transmission au contrôle de légalité, aux règles d'accès aux documents administratifs…). Les régies sont également soumises aux vérifications *« des corps d'inspection habilités à cet effet »* [L.2221-5], à savoir les inspections générales de l'administration, des finances et des affaires sociales [R.2221-12], ainsi que de la chambre régionale des comptes dont relève la commune [L.2221-5].

D'autre part, le fonctionnement du service public industriel et commercial est soumis à trois principes généraux :

• le principe d'égalité qui interdit de traiter différemment les usagers qui se trouvent dans la même situation ;

• le principe de continuité qui oblige à faire fonctionner le service sans interruption, et qui limite notamment l'exercice du droit de grève ;

• le principe d'adaptation constante (ou « mutabilité ») qui permet d'imposer des changements dans l'aménagement du service aux usagers.

b) L'application de règles particulières du droit public aux services gérés en régie

→ **Les marchés et contrats passés par la régie**

Ces contrats peuvent être administratifs en application des critères classiques du contrat administratif : détermination de la loi ou par la présence des critères jurisprudentiels (contrats comportant des clauses exorbitantes du droit commun, contrats confiant aux cocontractants l'exécution même de la mission dont le service est chargé).

---

[23] Souvent meilleurs que la FPT d'ailleurs.

[24] Mais elle le sera pour les sociétés publiques locales qui se verraient confier de tels services.

[25] Cour de Cassation, ch. soc., 23 mai 1962, n° 61-40.186.

[26] Cour de Cassation, ch. soc., 16 mars 1959, n° 57-40 et 6 octobre 1965, n° 64-40.

[27] Conseil d'État, 7 juillet 1950, Dehaene, Recueil, page 426.

[28] Conseil constitutionnel, 25 décembre 1979, AJDA 1979, n°9, page 46.

[29] Voir restriction posées pour les fonctionnaires territoriaux relevant des cadres d'emplois des sapeurs-pompiers, de la police municipale et des gardes champêtres selon leur mission (arrêté du 15 mars 2001 portant détermination des missions de sécurité des personnes et des biens incompatibles avec l'exercice du droit de retrait dans la fonction publique territoriale.

[30] Art. L.4131-1 et L.4132-1 du Code du travail et art. 5-1 du décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

En tant qu'établissement public local, la régie dotée de la personnalité morale est soumise aux dispositions du code des marchés publics. Il en est de même pour la régie dotée de la seule autonomie financière. Ces deux formes de régie sont également soumises à la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses relations avec la maîtrise d'œuvre privée.

La programmation des achats doit donc s'effectuer dans des délais compatibles avec la mise en œuvre des diverses procédures prévues par le code des marchés publics.

Les règles relatives à la constitution et à la composition de la commission d'appel d'offre sont prévues par les articles 22 et 23 du CMP :

• Pour les régies dotées de la seule autonomie financière, la CAO est celle (ou l'une de celles) de la collectivité publique de rattachement (sachant que le code prévoit également la possibilité de constituer *« une CAO spécifique pour la passation d'un marché déterminé »*).

• Les régies personnalisées (EPIC) disposent de leur propre CAO composée du « représentant légal de l'établissement ou [de] son représentant, président, et de 2 à 4 membres de l'organe délibérant [le conseil d'administration], désignés par celui-ci ». En l'occurrence c'est donc le directeur de la régie (ou son représentant) qui est président de la CAO et non le président du conseil d'administration de la régie.

Par ailleurs, il n'est pas précisé si le nombre de membres de la CAO doit être fixé par l'assemblée délibérante de la collectivité (dans les statuts) ou par le conseil d'administration de la régie. Nous penchons pour une détermination par le CA.

3.3 LE REGIME FINANCIER ET BUDGETAIRE DE LA REGIE

Le régime financier de la régie, qu'il s'agisse d'une régie dotée de la personnalité morale ou d'une régie dotée de la seule autonomie financière, relève du droit des finances publiques. Sauf dérogations expressément indiquées dans le CGCT, les régies, personnalisées ou non, sont soumises aux règles de la comptabilité communale, et en particulier au principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Elles relèvent de la même juridiction financière que leur collectivité de rattachement (chambre régionale des comptes) [L.2221-5] et sont soumises *« aux vérifications des corps d'inspection habilités à cet effet »* (cf. 3.2a).

L'ordonnateur d'une régie dotée de la personnalité morale est le directeur de la régie. En revanche, celui d'une régie dotée de la seule autonomie financière est l'exécutif de la collectivité.

a) Le budget

La régie doit notamment voter et tenir un budget propre dans le respect des principes applicables aux budgets publics des services publics industriels et commerciaux et tenir sa comptabilité conformément au plan de comptes arrêté par le ministre des finances et de l'intérieur, dite M49.

Le contenu du budget est défini par le CGCT aux articles R.2221-43 et suiv. pour la régie dotée de la personnalité morale et aux articles R.2221-83 et suiv. pour la régie dotée de la seule autonomie financière.

b) Le compte financier de la régie

En fin d'exercice, le comptable établit le compte financier de la régie.

S'agissant de la régie dotée de la personnalité morale, le compte financier est présenté au conseil d'administration en annexe à un rapport du directeur donnant tous éléments d'information sur l'activité de la régie au cours du dernier exercice [art. R.2221-50]. Ce document, affirmé sincère et véritable, daté et signé par le comptable est présenté au juge des comptes et transmis pour information à la collectivité de rattachement dans un délai de deux mois à compter de la délibération du conseil d'administration [art. R.2221-52].

S'agissant d'une régie dotée de la seule autonomie financière, le compte financier est visé par l'ordonnateur, c'est-à-dire l'exécutif de la collectivité de rattachement, puis soumis pour avis au conseil d'exploitation accompagné d'un rapport donnant tous éléments d'information sur l'activité de la régie. Le compte financier est enfin présenté par l'exécutif à l'organe délibérant de la collectivité de rattachement [art. R.2221-92].

c) Le comptable

La comptabilité des régies dotées de la personnalité morale est tenue par un comptable direct du Trésor ou un agent comptable nommé par le préfet sur proposition du conseil d'administration et après avis du trésorier payeur général [art. R.2221-30].

Pour les régies dotées de la seule autonomie financière, le comptable est en principe celui de la collectivité. Néanmoins, lorsque les recettes annuelles d'exploitation excèdent 76 225 € (500 000 F), la solution de l'agent comptable est également possible. Le choix est validé par délibération de l'assemblée délibérante prise après avis du conseil d'exploitation et du trésorier-payeur général. Dans ce cas, l'agent comptable est désigné par le Préfet sur proposition de l'exécutif (mais sans l'avis du TPG) [art. R.2221-76].

Dans tous les cas, l'agent comptable est soumis aux mêmes règles et obligations qu'un comptable public (responsabilité personnelle et pécuniaire), contrôle de l'inspection générale des finances et du trésorier payeur général [R.2221-31 & 33 / 76]. Toutefois, il ne bénéficie pas de toutes les prérogatives d'un comptable direct du trésor en matière de recouvrement (cf. 3.3f).

Notons que l'agent comptable cumule les fonctions de comptable public et de chef des services de comptabilité d'un service public industriel et commercial. Ce n'est que pour cette dernière fonction qu'il est placé sous l'autorité du directeur [R.2221-31].

Comme le directeur, l'agent comptable est un agent de droit public (voir chapitre 3.1b)

d) Les fonds du Trésor

Les deux catégories de régie sont autorisées à *« déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'État pour les fonds qui proviennent des excédents de trésorerie résultant de leur cycle d'activité.* » [art. L 1618-2 du CGCT]

---

[31] Le CMP prévoit [art. 22 I] que les collectivités, constituent *« une ou plusieurs commissions d'appel d'offres à caractère permanent »* : il est donc possible de créer une CAO permanente dédiée aux activités de la régie.

Les régies dotées de la personnalité morale peuvent également déposer tout ou partie de leurs fonds, après autorisation expresse du trésorier-payeur général, sur un compte ouvert à La Poste ou dans un établissement de crédit ayant obtenu un agrément en vertu des dispositions applicables dans les États membres de la Communauté européenne ou les autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen [art. L.2221-5-1].

e) Régie de recettes

Conformément à l'article R.2221-14, l'ordonnateur de la régie (directeur dans le cas d'une régie dotée de la personnalité morale, exécutif dans l'autre cas) *« peut, par délégation du conseil d'administration ou du conseil municipal et sur avis conforme du comptable, créer des régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances soumises aux conditions de fonctionnement prévues aux articles R.1617-1 à R.1617-18 »*.

Cette faculté est notamment utile lorsque la collectivité / la régie souhaite rendre possible un paiement des factures en espèce auprès de la régie ou mettre en place certains moyens « modernes » de paiement (paiement pas Internet[32] notamment).

f) Les procédures de recouvrement des créances

Voir instruction codificatrice n° 05-050-M0 du 13 décembre 2005 - Recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux [BOCP décembre 2005].

Les collectivités et établissements publics locaux bénéficient pour le recouvrement de leurs créances (y compris les redevances des services publics industriels et commerciaux) d'un privilège exorbitant du droit commun, le « privilège du préalable », qui présente les deux caractéristiques suivantes :

- La collectivité ou l'établissement public local peut émettre à l'encontre de son débiteur, sans formalisme ni intervention préalable du juge, un titre de recettes ayant force exécutoire.
- Ce titre exécutoire permet au comptable, en l'absence d'opposition juridictionnelle du débiteur, d'engager le recouvrement forcé de la créance en exerçant les poursuites « comme en matière de contributions directes » conformément à la jurisprudence administrative.

Toutefois, l'exercice de la procédure d'« opposition à tiers détenteur » est directement attaché à la qualité de comptable direct du Trésor : les régies qui ont opté pour un agent comptable ne peuvent donc en bénéficier.

Rappelons que cette procédure de droit public n'est pas utilisable par les délégataires de service public, même pour la « part collectivité ». En revanche, la collectivité délégante peut procéder par voie d'état exécutoire à l'encontre du délégataire pour le recouvrement des sommes mises à sa charge par le contrat.

2.1 LE RÉGIME FISCAL

De manière générale, en matière fiscale et pour leurs activités « concurrentielles », les collectivités territoriales ou leurs régies personnalisées doivent êtres soumises aux mêmes obligations fiscales que les entreprises privées (dispositions combinées des articles 1654 et 256 B du code général des impôts) : TVA, impôts sur les sociétés… La mise en pratique nécessite néanmoins quelques précisions.

a) La TVA

Les règles de TVA applicables aux services publics d'eau et d'assainissement ont été détaillées dans une note de la Fédération.

Pour mémoire, le principe général est que *« les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la TVA pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non assujettissement n'entraine pas de distorsions dans les conditions de la concurrence. Ces personnes morales sont assujetties, en tout état de cause, pour les opérations suivantes : livraisons de biens neufs fabriqués en vue de la vente ; distribution de gaz, d'électricité et d'énergie thermique ; (…) ; transports de personnes ; fourniture d'eau dans les communes d'au moins 3.000 habitants ou par les établissements publics de coopération intercommunale dont le champ d'action s'exerce sur un territoire d'au moins 3.000 habitants »*. [art. 256B CGI]

En outre, *« les collectivités locales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent, sur leur demande, être assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée au titre des opérations relatives aux services suivants : fourniture de l'eau dans les communes de moins de 3 000 habitants ou par les établissements publics de coopération intercommunale dont le champ d'action s'exerce sur un territoire de moins de 3 000 habitants ; assainissement ; abattoirs publics ; (…) ; enlèvement et traitement des ordures, déchets et résidus lorsque ce service donne lieu au paiement de la redevance pour services rendus prévue par l'article L 2333-76 du CGCT »*. [art. 260A CGI]

Pour plus de détails, voir la note « *Les Services d'eau, d'assainissement collectif et non collectif et la TVA* » élaborée par la Fédération.[33]

b) L'impôt sur les sociétés

Les collectivités publiques sont, en principe, assujetties à l'impôt sur les sociétés dès lors qu'elles se livrent *« à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif »* (art. 206 1. du CGI) ou pour des opérations particulières listées à l'article 206 5. du CGI (location des immeubles bâtis et non bâtis dont ils sont propriétaires, exploitation des propriétés agricoles ou forestières, etc.).

Des exonérations sont toutefois prévues, notamment en faveur *« des régions et des ententes interrégionales, des départements et des ententes interdépartementales, des communes, syndicats de communes et syndicats mixtes ainsi que leurs régies de services publics »*. [art. 207 1. 6°]

Il existe une abondante littérature fiscale (et jurisprudentielle) sur l'application de ce régime d'exonération[34]. En résumé,

---

[32] Sachant que le Direction Générale des Finances Publiques a indiqué dans un communiqué du 30 août 2010, que les collectivités et leurs établissements publics peuvent désormais proposer le règlement des titres de recettes par carte bancaire sur Internet sans passer par une régie de recettes.

[33] Voir sur le site Internet de la Fédération.

[34] Cf. en particulier dans la Documentation fiscale de base les référence 4 H-1-16 (collectivités se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif) & 4 H-1-35 (exonérations et régimes particuliers - collectivités publiques).

les collectivités publiques et leurs régies bénéficient d'une exonération d'IS pour les activités de services publics *« indispensables à la satisfaction des besoins collectifs des habitants de la collectivité territoriale »*, même s'ils reçoivent la qualification *« d'industriels et commerciaux »*. La distribution d'eau est explicitement citée, mais il n'y a aucune ambigüité sur le fait que l'assainissement est également exonéré (d'autant que si l'abonnement au service public de distribution d'eau potable n'est pas obligatoire, ce n'est pas le cas de l'assainissement puisqu'il y a obligation de raccorder les immeubles au réseau public de collecte des EU s'il y en a, ou dans le cas contraire de l'équiper d'une installation d'ANC).

Attention : *« l'exonération ne peut être étendue aux bénéfices provenant d'opérations accessoires à l'exploitation des services publics »* [DB4 H-1-35 §9]. Par exemple *« les profits qu'une régie communale de distribution du gaz retire de la vente d'appareils de chauffage ou de cuisine doivent être assujettis à l'impôt sur les sociétés »*. C'est également le cas des rémunérations perçues par une régie au titre de prestations de service ou travaux qu'elle rendrait à une autre collectivité (marchés publics ou DSP) ou encore à des particuliers (fourniture ou entretien d'équipements intérieurs type suppresseurs, adoucisseurs, parc de compteurs divisionnaires (hors cas d'individualisation SRU…). Les travaux d'entretien et le cas échéant de construction ou de réhabilitation des dispositifs ANC, ou de réalisation des branchements (d'office pour la partie publique, à la demande des particulier pour la partie « privée ») étant explicitement prévus par la loi, ils se rattachent bien à la mission de service public et ne doivent pas être considérés comme relevant des activités accessoires.

L'exonération n'est pas non plus accordée aux services *« non indispensables à la satisfaction des besoins collectifs des habitants de la collectivité territoriale »*. Cela concerne par exemple l'exploitation d'un casino, d'un domaine thermal, d'un marché d'intérêt national, d'un théâtre, d'une buvette, les services de remontées mécaniques et plus généralement les stations de sports d'hiver, les campings (sauf s'il s'agit d'une activité à caractère social : population en situation de précarité, gens du voyage…), etc.

c) La taxe professionnelle & la contribution économique territoriale

Dans la même logique que pour l'impôt sur les sociétés, les collectivités étaient en principe passibles de la taxe professionnelle pour leurs activités à caractère industriel et commercial (art. 1654 du Code Général des Impôts) et donc désormais, puisque les mêmes règles s'appliquent, de la Contribution Économique Territoriale (cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises). Néanmoins, l'article 1449 du CGI instaure certaines exonérations de la cotisation foncière des entreprises, notamment pour *« les collectivités locales, les établissements publics et les organismes de l'État, pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique, quelle que soit leur situation à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée (…) »* (aucun changement par rapport à l'ex-taxe professionnelle). L'article 1586ter II du CGI étend ces exonérations à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

La doctrine fiscale définit assez précisément le champ de cette exonération et notamment la liste des personnes morales et des activités concernées [DB 6-E-13]. L'assainissement des eaux usées et la distribution de l'eau potable entrent explicitement dans la catégorie des activités à caractère sanitaire (point 15 de cette DB). Mais attention, l'exonération n'est valable que pour les communes ou l'EPCI qui exploitent directement le service et leur régies personnalisées (points 13, 21 et 24).

Remarque : les ouvrages des services d'eau et d'assainissement ne sont pas concernés par la nouvelle « imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux » (ifer).

4 - LE PARTAGE DES RISQUES ET DES RESPONSABILITÉS ENTRE LA COLLECTIVITÉ ET SA RÉGIE

Les risques auxquels la régie est soumise sont de deux ordres :

• **Les risques financiers et « commerciaux » :** ils portent à la fois sur les recettes (à commencer donc par l'assiette de facturation, mais aussi le risque « impayés ») et sur les dépenses / coûts d'exploitation (résultats des appels d'offres, évolutions des prix, mais aussi conséquences des risques techniques et industriels précités.

• **Les risques techniques ou « industriels » :** il s'agit par exemple des pannes de matériels ou d'équipements, des casses de réseaux, de l'insuffisance ou de l'inadaptation de certains ouvrages ou équipements… Outre les coûts directs (cf. ci-dessus), ils peuvent entraîner toutes sortes de **dommages** (aux abonnés, aux autres tiers, aux salariés de la régie ou de ses sous-traitants, à l'environnement…).

Ils peuvent donc engager la responsabilité civile de la régie (réparation) voire la responsabilité pénale de la personne morale (collectivité ou régie personnalisée) et parfois même la responsabilité pénale des personnes responsables de la régie (en cas de non respect règlementation, mais aussi de plus en plus souvent en cas d'absence ou d'insuffisance des actions visant à se mettre en conformité avec le droit et/ou à réduire les risques).

Dans le cas de la régie dotée de la seule autonomie financière, la totalité des risques et responsabilités repose sur la collectivité, ses élus et cadres puisque la régie n'a pas de personnalité morale distincte.

Ces risques sont transférés à la régie si elle est personnalisée. Toutefois, (comme en délégation de service public d'ailleurs), la collectivité de rattachement conserve un devoir de contrôle pouvant aller, lorsque le fonctionnement d'une régie compromet la sécurité publique ou lorsqu'elle n'est pas en état d'assurer le service dont elle est chargée, jusqu'à la mise en demeure du directeur de la régie de remédier à la situation, voire de décider de la « suspension provisoire ou l'arrêt définitif des opérations de la régie » [art. R.2221.26].

Pour plus de détail sur les risques pénaux (caractérisation des fautes intentionnelles ou non, sanctions et peines encourues par les personnes morales et physiques…), voir la note de la Fédération *« la mise en œuvre de la responsabilité pénale »*.

Tableau de synthèse : comparaison des deux formes de régies

Conformément au CGCT [art. L.1412-1, L.2221-4, R.2221-1 & suiv.], l'exploitation de services publics industriels et commerciaux [SPIC] par les collectivités territoriales, les syndicats mixtes et leurs établissements publics ne peut se faire que dans le cadre de régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou de régies dotées de la seule autonomie financière. La régie « directe » n'est plus autorisée depuis le décret loi Poincaré du 28 décembre 1926 sauf pour les régies des collectivités de moins de 500 habitants (non soumises à l'obligation d'individualisation budgétaire [art. 2221-11]) et les régies qui existaient alors [art. L.2221-8]. Le tableau suivant résume les principales caractéristiques des deux formes de régies.

RÉGIE AUTONOME (seule autonomie financière)	RÉGIE PERSONNALISÉE (Personnalité morale et autonomie financière)
Création	
• Créée par délibération de l'assemblée délibérante après avis de la CCSPL (le cas échéant) qui fixe également le type de régie, les statuts (missions, règles générales d'organisation, composition et modalités de fonctionnement du conseil d'exploitation / d'administration) et la dotation initiale. • Désignation des membres du conseil d'administration / d'exploitation par l'assemblée délibérante sur proposition de l'exécutif (Maire ou président EPCI) ; la majorité des sièges est détenue les représentants de l'assemblée délibérante. • Décision de mettre fin à la régie prise par l'assemblée délibérante.	
• Plusieurs régies (d'une même collectivité) peuvent avoir le même conseil d'exploitation et/ou le même directeur. • Si moins de 3 500 habitants, le conseil d'exploitation peut être l'assemblée délibérante de la collectivité.	• 1 conseil d'administration par régie (personne morale). • 1 directeur pour plusieurs régies nécessite plusieurs contrats de travail (à temps partiel donc).
Caractéristiques principales	
• Administrée sous l'autorité de l'exécutif et de l'assemblée délibérante par un conseil d'exploitation et un directeur. • Le représentant légal est l'exécutif. • Autonomie financière mais pas de personnalité juridique. • L'assemblée délibérante prend les décisions importantes après avis du conseil d'exploitation (y compris budget, tarifs…). • Les risques et responsabilités sont supportés par la collectivité (et ses élus et cadres). • Le conseil d'exploitation est un organe technique à compétence essentiellement consultative.	• Administrée par un président, un directeur et un conseil d'administration. • Le représentant légal est le directeur. • Autonomie financière et de décision. • Le conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie (budget, tarifs, règlement du service, marchés publics acquisitions, emprunts…). • Les risques et responsabilités sont supportés par la régie (mais obligation de surveillance par l'exécutif qui dispose d'une information régulière sur la gestion de la régie).
Administration - fonctionnement : règles applicables	
• Soumission au Code de marchés publics. • Application des règles de la comptabilité publique (séparation ordonnateur/comptable, instruction M49…). • Le budget doit être équilibré. • Le directeur et le comptable sont des agents publics.	
• Budget annexé à celui de la collectivité (individualisation des comptes). • Le maire est ordonnateur et présente à l'assemblée délibérante le budget et les comptes financiers • Salariés de droit privé • Directeur : nommé et révoqué par l'exécutif, agit sous l'autorité de l'exécutif, et prépare le budget • Comptable de la collectivité (possibilité d'un agent comptable (dédié) si budget > ≈76 k€)	• Le budget et les comptes financiers de fin d'exercice sont préparés par le directeur et adoptés par le conseil d'administration et transmis pour information à la collectivité de rattachement. • Salariés de droit privé et/ou fonctionnaires territoriaux détachés • Directeur : nommé et révoqué par le Président du CA sur proposition de l'exécutif. Il a la qualité d'ordonnateur. • Comptable direct du Trésor, ou agent comptable (dédié)
TVA : assujettissement obligatoire pour l'eau si collectivité > 3 000 hab., optionnel en deçà et pour l'assainissement (EU et ANC) Impôts sur les sociétés - taxe professionnelle : non assujettissement sauf prestations annexes / dans le champ concurrentiel.	
▶ **Très forte maîtrise de la régie par la collectivité**	▶ **Large autonomie de la régie, sous le contrôle de la collectivité (autorité organisatrice)**

La gestion publique de l'eau en France et en Europe

TÉMOIGNAGE

HAGANIS, RÉGIE PERSONNALISÉE DE METZ MÉTROPOLE
Un choix très pragmatique et consensuel



L'agglomération de Metz a une longue tradition de gestion publique de ses services urbains, notamment dans les domaines de l'énergie et de l'environnement. C'est le cas tout particulièrement des services de traitement des déchets et d'assainissement.

Je dois le souligner, cette orientation pragmatique est très consensuelle et indépendante des options politiques usuelles. Ainsi un centre de tri, une unité de valorisation énergétique à très haut rendement, une station d'épuration de grande capacité… pour ne citer que les équipements les plus représentatifs, sont exploités par l'établissement public autonome qu'est la régie HAGANIS.

Nous sommes sensibles à certaines particularités de la gestion publique des services industriels. Tout d'abord, par leur présence dans les conseils d'administration, les commissions et les groupes de travail des établissements publics, les élus maintiennent une vraie proximité avec des services essentiels aux habitants. Autre avantage, le savoir faire reste dans la collectivité, ainsi son autonomie est mieux garantie. Quant à la maîtrise des redevances versées par les usagers, elle est aussi mieux assurée. Enfin la gestion publique permet de privilégier la conservation du patrimoine et le choix d'investissements durables.

Aujourd'hui, le législateur français a mis à disposition des collectivités une palette variée de solutions qui vont des services techniques en régie directe, à la constitution de véritables entreprises publiques, assurant éventuellement plusieurs services publics. Le point commun de tous ces modèles reste le contrôle total de l'activité – et du capital le cas échéant – par la partie publique. C'est un point essentiel, qui garantit le retour des marges de manoeuvre dans l'optimisation du patrimoine et la maîtrise du service.

Nous sommes nous même passés en 2002 d'un modèle classique de régie directe d'un syndicat intercommunal, au statut de régie à personnalité juridique, dont le fonctionnement est, par bien des aspects, analogue à celui d'une société anonyme.

Inquiets à l'origine, les personnels statutaires et leurs représentants reconnaissent aujourd'hui l'efficacité accrue de la structure. Ils remarquent aussi l'amélioration du dialogue et du climat social apportée par la mise en place d'un comité d'entreprise en lieu et place de l'ancien comité technique paritaire.

Jean-Claude WANNENMACHER

Vice-président de la communauté d'agglomération de Metz Métropole
Président du Conseil d'administration de la régie HAGANIS

TÉMOIGNAGE

LE SYNDICAT DES EAUX DE LA VIENNE
Se réapproprier un service public local



D'ici à 2015, bon nombre des contrats de délégation de service public arriveront à échéance. En quatre ans, de nombreuses municipalités vont ainsi avoir de nouveau le choix entre une gestion publique et une gestion privée de l'eau.

Opter pour une gestion publique de l'eau, c'est fonder les services de l'eau et de l'assainissement sur la recherche de l'intérêt général, c'est garantir que l'eau n'est pas un bien marchand, objet de bénéfices financiers colossaux. C'est aussi garantir l'égalité de traitement des usagers vis-à-vis de l'accès à l'eau. C'est enfin offrir aux usagers et aux élus un service public de proximité et de qualité 365j sur 365 et 24h sur 24. Ce service mutualisé avec un coût maîtrisé traduit la solidarité entre les territoires ruraux et les territoires urbains ou périurbains.

Le Siveer, syndicat départemental des eaux de la Vienne que j'ai l'honneur de présider depuis 2008, est géré par des élus, au service des citoyens et des élus de chaque territoire. Son mode de gouvernance est démocratique et guidé par une valeur forte : la solidarité intercommunale, au service de l'eau et de l'assainissement. C'est donc une institution du dépar-tement qui permet la mutualisation des moyens techniques tout en garantissant un service de proximité pour les clients et les élus. Au Siveer, des élus parlent aux élus et aux abonnés citoyens.

A sa création, voici 62 ans, le Siveer est intervenu principalement pour aider les communes à construire les réseaux d'adduction d'eau. Progressivement, il est devenu l'exploitant complet des services ainsi créés. Les collectivités adhérentes trouvent aujourd'hui dans l'intercommunalité de notre syndicat tous les moyens humains et techniques permettant d'assurer l'exploitation et la gestion de leurs services d'eau. Notre mode de gouvernance leur permet également d'être les premiers acteurs dans la programmation des travaux d'investissement nécessaires au renforcement et à la modernisation des ouvrages.

Une entreprise publique performante

Une gestion dynamique des réseaux d'eau a été mise en place depuis plusieurs années. Des travaux de sectorisation permettent de mieux repérer les fuites pour intervenir dans les meilleurs délais. Le Siveer vise ainsi à atteindre des rendements moyens dépassant 80% sur ses 6 000 km de réseaux d'eau potable. Nous avons à cœur de préserver les ressources durablement car en Vienne – peut-être plus qu'ailleurs – l'eau peut être une denrée précieuse en période estivale. C'est un bien commun, patrimoine de l'humanité qui doit être géré de manière responsable et solidaire.

Entreprise publique performante et reconnue, le Siveer s'est engagé sur la voie de l'innovation comme en témoignent les ouvrages innovants dont nous avons assuré la maîtrise d'œuvre directe. Ainsi, dans la commune de Gençay, dans le sud de la Vienne, une station d'épuration sous serre, sans odeur, vient de voir le jour. De type Organica, cette station est l'une des premières en France qui associe traitement par boues activées et traitement par les plantes. En créant une direction de l'innovation et de l'expertise technique, nous souhaitons poursuivre dans cette voie pour continuer à être au rendez-vous de la technologie moderne.

Assurer le service public de l'eau pour nous, c'est aussi honorer la confiance des élus et des usagers de manière à pro-mouvoir un service performant qui jouit d'une gouvernance territorialisée où les élus locaux ont la maîtrise des orientations politiques et stratégiques et garantissent de la recherche de l'intérêt général dans toutes les décisions.

Enfin, il nous semble nécessaire de préciser qu'avec nos amis de l'association Aqua Publica Europea (APE), nous sommes résolument engagés pour faire de la gestion publique une alternative crédible à la délégation.

Gilbert BEAUJANEAU
Président du Siveer

TÉMOIGNAGE

LA VILLE DE BESANÇON
La gestion publique, gage de réussite dans le temps



La ville de Besançon est située dans l'est de la France et compte environ 120 000 habitants. Depuis toujours, la gestion de l'eau est restée publique et les archives de la ville font apparaître qu'un des premiers agents municipaux était attaché à la gestion de l'eau. Depuis, malgré une tentative de privatisation dans les années 90, l'eau et l'assainissement sont toujours gérés en régie sous l'autorité du Conseil municipal, pour le bien de nos concitoyens.

Cette gestion nous permet d'avoir un prix de l'eau qui est l'un des moins élevés de France pour les villes de plus de 100 000 habitants, grâce à des investissements financiers et humains constants. C'est l'un des premiers atouts d'une gestion publique : voire à long terme en pensant aux générations futures.

Ces investissements permettent de disposer d'un personnel compétent, de techniciens qualifiés qui surveillent, contrôlent, réparent tous les jours afin d'assurer un service public de qualité.

Lors de nos investissements, nous travaillons sur l'élaboration des appels d'offres qui correspondent au mieux à nos attentes. Pas de sous-investissement ni de surinvestissement : avec nos personnels nous choisissons le matériel le plus adapté à nos besoins. Nous pouvons contrôler les travaux, les adapter à nos futurs besoins d'exploitation, en suivant la construction de nos ouvrages. A la différence d'une délégation de service publique, nous ne sommes pas influencés par le fermier pour choisir le matériel proposé par l'une des filiales de son groupe.

Cette gestion publique nous permet de travailler fortement sur nos ressources, avec la mise en place de périmètres de protection. De plus, nous allons plus loin dans notre démarche en associant tous les acteurs (agriculteurs, municipalités, service de l'Etat, SNCF, particuliers etc.) qui peuvent générer une détérioration de notre eau brute. Ce type d'action est très intéressant d'un point de vue environnemental mais aussi financier, puisqu'il nous permet de ne pas augmenter le niveau de technicité de nos stations de traitement d'eau, étant donné que la qualité de l'eau brute reste bonne.

Dans le cadre de l'intercommunalité voulue et non pas imposée, nous avons lié des contacts avec les syndicats de gestion de l'eau autour de notre cité et nous avons voulu créer des interconnexions de secours. La première fut réalisée avec une régie et non pas avec des syndicats ayant des délégations de service public. Les fermiers ont tout intérêt à rendre les collectivités dépendantes de leur connaissance sur le sujet, pour éviter de perdre des contrats et de pouvoir mettre en place des tarifs souvent exagérés. Aujourd'hui, si leurs tarifs diminuent, c'est parce qu'ils ont peur du retour en régie des collectivités. Il est scandaleux que les contrats se renégocient à moins 20%, voir moins de 40% aujourd'hui, alors qu'auparavant, toute baisse du prix était jugée impossible.

Sur Besançon, nous sommes allés encore plus loin en valorisant l'eau du robinet par une campagne de communication pour rassurer notre population, afin qu'elle la consomme sans appréhension. Cette démarche permet aux bisontins à la fois de faire des économies substantielles tout en ayant un geste simple pour la préservation de notre environnement, en réduisant la production de déchets. Là aussi, un fermier nous aurait-il proposé une telle communication alors qu'il n'aurait aucun bénéfice à faire? Aurait-il résisté aux pressions des syndicats des eaux minérales lorsque l'on connait les connexions entre les entreprises ?

En matière d'assainissement, et notamment de gestion des boues, la ville de Besançon a fait le choix de pérenniser la valorisation agricole au bilan environnemental bien plus intéressant, là où un fermier aurait probablement incité à la mise en place de procédés techniques différents, brevetés par des filiales et générateur d'avenant en exploitation.

La maîtrise publique de l'eau dans notre collectivité nous a également permis d'acquérir une expertise que nous avons pu valoriser dans des projets de coopérations internationales. Sans cette expertise, ces projets n'auraient jamais vu le jour !

Les élus et les services accompagnent de nombreuses collectivités dans l'est de la France dans leur réflexion et les aident à passer le pas vers un retour en régie. Pour l'instant ceux qui ont franchi cette étape ne le regrettent pas, tout au contraire. C'est à vous de le faire aujourd'hui !

Christophe LIME

Adjoint au Maire de Besançon, en charge de l'Eau et de l'Assainissement

TÉMOIGNAGE

LE SDEA, SYNDICAT DES EAUX ET DE L'ASSAINISSEMENT DU BAS-RHIN

Faire de la gestion publique un modèle de reférence



Depuis plus de 70 ans, dans un périmètre de compétence croissant, regroupant désormais plus de 450 communes du Bas-Rhin et du Haut-Rhin de toutes tailles, le SDEA s'attache à conjuguer valeurs du service public et culture d'entreprise pour mettre en œuvre au quotidien une gestion publique rendue légitime par :

- ses performances à tous niveaux : l'excellence de nos pratiques et de nosrésultats économiques, environnementaux et sociétaux **a été reconnue tout particulièrement en 2011 par l'obtention du Prix Français de la Qualité et de la Performance,**
- **son ancrage territorial** tant sur le plan technique opérationnel que politique,
- **sa gouvernance innovante**, reposant sur la subsidiarité, sauvegardant les décisions locales, sans omettre de mutualiser dès que la pertinence géographique et la cohérence économique l'exigent,
- **son souci de la solidarité à tous niveaux**, autant pour garantir l'accès social à l'eau dans l'aire de compétence du SDEA que pour accompagner des collectivités au Cameroun et en Moldavie dans leur démarche de gouvernance ou de développement technologique,
- **sa gestion durable** des services d'eau et d'assainissement qui lui sont transférés,
- **son management de pointe**, n'excluant pas une synergie étroite entre élus, salariés et parties prenantes pour faire toujours mieux, guidés par notre signature : **« Ensemble dans l'exigence » !**

A cet égard, la dynamique de coopération entre entités publiques de gestion de l'eau françaises et européennes regroupées au sein d'Aqua Publica Europea – dont le SDEA est un des membres fondateurs – constitue **un précieux catalyseur en favorisant émulation et synergie renforcées entre organisations partageant les mêmes valeurs, au seul service de l'intérêt général**.

Cette dynamique de coopération doit être désormais confortée pour accompagner avec succès le regain d'intérêt croissant, notamment en France, pour la gestion publique des services d'eau et d'assainissement et répondre très concrètement, dans un contexte de crise et de rigueur, aux exigences croissantes de nos concitoyens en matière d'efficience de l'usage de l'argent public, de transparence de gestion et de participation aux processus de prise de décision.

Autant d'enjeux, mais aussi d'opportunités, pour imaginer le futur de nos organisations, autour des dimensions de proximité, de performance, et de développement durable qui fondent leur ADN. Ceci en progressant ensemble autour de la gouvernance, du travail avec les parties prenantes, des pratiques managériales, de la mutualisation des moyens et méthodes ou encore de la montée en puissance de pôles d'expertise inter-régies…

Notre ambition commune doit être en effet de rendre notre modèle toujours plus crédible et exemplaire, voire d'en faire progressivement le modèle de référence de la gestion de l'eau et de l'assainissement.

Jean-Daniel ZETER
Président du SDEA

LES LACS DE L'ESSONNE
L'eau n'a pas de prix : la preuve par l'exemple



Face aux groupes privés, chacun d'entre nous est en terre de mission. L'eau n'est pas une compétence comme les autres. Comme l'air, elle est un élément naturel indispensable à la survie. Ce n'est même pas que « l'eau n'est pas une marchandise comme les autres ». L'eau n'est pas une marchandise ! Nous sommes dans le domaine du vivant. Trois jours sans boire et nous sommes morts. C'est cette raison qui nous a poussés, à la Communauté d'Agglomération Les Lacs de l'Essonne, à revenir en régie.

Aidés en cela par des experts provenant de régies publiques, nous avons comparé. Nous avons ainsi échappé aux avis traditionnels de certains cabinets conseils : ça va coûter cher, il va falloir racheter les réseaux, vous n'avez pas les compétences internes, le service de l'eau sera plus cher car les sociétés privées produisent pour beaucoup de communes, donc il y a des économies d'échelle, etc.

Ce n'est pas la réalité. Les réseaux appartiennent aux communes, qui ne font que les déléguer au gestionnaire du service de l'eau. Les employés et les ingénieurs sortent des mêmes écoles, qu'ils travaillent pour le privé ou le public, et même si je le regrette, la régie publique offre des contrats de droit privé à ses salariés. Ils peuvent soit venir en détachement de la fonction publique soit directement des groupes privés. Lorsque nous avons créé la régie publique Eau des Lacs de l'Essonne, ce ne sont pas les candidatures qui ont manqué. Loin là encore des idées reçues, nos salariés ne sont pas plus mal traités qu'ailleurs. J'ai même tendance à penser qu'ils le sont mieux. Enfin, quand il y a une économie d'échelle, c'est au profit de dividendes reversés aux actionnaires puisqu'en moyenne la gestion privée est toujours de 25% plus chère que le coût de revient au mètre-cube en régie publique.

Passer en gestion publique nous a permis d'effectuer des investissements sur le réseau 6 fois plus importants qu'avant. Nous faisons ainsi face aux fuites sur le réseau qui représentent à peu près 20%. Le volume d'eau est pourtant payé dans la facture des usagers. La volonté d'économiser la ressource est un souci qui est bien présent dans la tête de nos concitoyens. C'est pourquoi nous avons pris le contrepied des politiques tarifaires qui appliquent un tarif dégressif du service de l'eau. Désormais, moins vous consommez, moins le mètre cube d'eau est cher. Les 120 premiers mètres cubes d'eau coûtent désormais moins chers que les 80 suivants, eux-mêmes moins chers qu'au-delà de 200 mètres cubes de consommation annuelle.

L'autre grand axe a été de rendre du pouvoir d'achat aux usagers. Nous avons tout d'abord misé sur la gratuité. Les premiers mètres cubes indispensables pour vivre (estimés à 3 litres par jour et par personne) sont donc gratuits, c'est-à-dire déduits de la facture. Point de gratuité si vous devez payer un abonnement ou une part fixe : ceux-ci ont donc été supprimés à leur tour. La surfacturation était telle que, malgré tout ceci, nous avons pu baisser de 37% le tarif d'accès au mètre cube pour l'usage familial de l'eau (base de consommation 120m3/an). Nous avons également établi des tarifs différenciés entre l'usage familial et l'usage professionnel, partant du principe que l'eau pour la cuisine ou la salle de bain ne doit pas être accessible dans les mêmes conditions que l'eau qui concourt à un chiffre d'affaires.

C'est cette implication de tous les instants qui fait que je crois que la régie publique locale est le meilleur outil de gestion des services de l'eau. Plus proche des citoyens que ne le serait un grand service public national de l'eau, elle est également plus adaptée aux spécificités locales et permet de mieux organiser la vie démocratique autour de la ressource. Elle garantit par ailleurs un réel fonctionnement de service public. Toutefois, il existe des aspects qui doivent être étudiés nationalement. J'en prendrai deux :

- Les personnels : afin d'éviter toute disparité dans le traitement des salariés de l'eau, la constitution d'une fonction publique de l'eau, regroupant tous les métiers de ce secteur, favoriserait l'homogénéité et l'intégration des personnels travaillant auparavant dans les multinationales ;
- Le prix du service de l'eau : nous savons que traiter l'eau n'a pas le même coût selon la provenance de la ressource, qu'elle soit de source, de fleuve, de nappe, etc. Une péréquation pourrait s'établir afin d'aboutir à un tarif unique, qui serait fixé nationalement.

J'espère vous avoir convaincu et qu'à votre tour vous ferez « tache d'eau » autour de vous.

Gabriel AMARD
Président de la Communauté d'Agglomération Les Lacs de l'Essonne
Président du Conseil d'exploitation de la Régie publique Eau des Lacs de l'Essonne

TÉMOIGNAGE

BREST MÉTROPOLE OCÉANE
Du local au global



Seule la création d'un grand service public national de l'eau permettrait de garantir un accès de qualité équivalente, au même prix pour l'ensemble des usagers. En effet, en mettant pour le moment de côté la question gestion publique/gestion privée, le prix de l'eau dépend de plusieurs facteurs objectifs. Que l'on traite de l'eau de nappe ou de l'eau de rivière, ça n'a pas le même prix. Distribuer de l'eau en territoire rural ou urbain, ça n'a pas le même prix. Si le territoire est plat ou vallonné, ça n'a pas le même prix. Le traitement des eaux usées en zone littorale, cela représente un coût supplémentaire. Aujourd'hui, le prix de l'eau est donc différent selon le territoire, cela est-il juste ? Si on transpose le raisonnement à la question du courrier, il est évident qu'un tarif différent selon les spécificités du territoire pour un même service est un non-sens républicain. C'est pourquoi les réponses uniquement locales pour une gestion publique de l'eau sont aujourd'hui nécessaires mais insuffisantes.

Pour autant, faut-il attendre d'avoir tous les leviers pour agir ? Non car il est parfois possible d'avancer localement dans le sens d'une gestion publique. C'est dans cette perspective que se sont inscrits les élus de la communauté urbaine de Brest. En 1987, la gestion du service de l'eau et de l'assainissement était confiée à une entreprise privée pour une durée de vingt-cinq ans, ceci malgré une forte opposition politique, syndicale, citoyenne. Le transfert du personnel de la régie de l'époque étant traité lors de cette privatisation de manière indigne. Lors des élections municipales de 2008, la majorité municipale affirmait que le service de l'eau et de l'assainissement devait être considéré comme bien commun de l'humanité et que le nouveau mode de gestion devait être sous maîtrise publique. Dans cette perspective, Brest Métropole océane a adhéré dès 2008 à Aqua Publica Europea, qui regroupe des collectivités en Europe faisant la promotion de l'eau en gestion publique. Un travail d'expertise a été conduit sur ces bases par la communauté urbaine. Des échanges d'expériences ont eu lieu avec d'autres collectivités en gestion publique (Cherbourg, Grenoble, Nantes, Paris). Ce dossier a aussi été mené dans la transparence par un dialogue avec la population. Ainsi, dès 2008, des visites d'usines ont été organisées pour les élus, les conseils de quartier, les associations. Une réunion publique a été organisée dans chaque commune de l'agglomération à l'automne 2009. De février à juin 2010, la communauté urbaine aura organisé cinq débats thématiques.

Cette phase, qui vient de s'achever le 10 décembre 2010, aboutit à un retour en gestion publique à partir de 2012. Trois outils étaient à notre disposition : régie communautaire, syndicat, SPL (société publique locale). L'outil public retenu pour gérer pendant au moins quatre-vingt-dix-neuf ans ce service est une société publique locale dénommée Eau du ponant. Cette décision ne s'est pas faite en défiance avec les autres outils, c'est l'outil le plus adapté au contexte de notre territoire. Cet opérateur 100 % public va permettre non seulement aux 220 000 habitants de retourner en gestion publique mais également à 60 000 autres habitants des territoires environnants. Pour ceux qui doutent de l'esprit public de cet outil, qu'ils regardent l'acharnement du Medef à faire capoter la loi sur les SPL. Certaines petites structures auraient pu éprouver des difficultés, par manque de moyens, à retourner en gestion publique, d'autant que l'assistance des services de l'État tant à disparaître (RGPP oblige !). Cette société publique locale va donc être un outil de solidarité entre les territoires. Certes, les personnels ne seront pas des fonctionnaires territoriaux, mais dans le cadre d'une reprise du service en régie cela n'aurait pas été possible non plus car la jurisprudence l'interdit. En attendant la création du grand service public national de l'eau, il est nécessaire, dès maintenant, de renforcer les coopérations entre structures publiques, premier maillon d'un pôle public de l'eau capable de rivaliser dans la gestion, l'expertise et la recherche avec les entreprises lucratives.

Au-delà du mode de gestion, il faudra mener d'autres chantiers, car c'est une refondation de notre politique d'eau et d'assainissement qui est nécessaire, le mode de gestion étant un moyen d'y parvenir.

Maxime PAUL

Vice-président de Brest Métropole Océane
Président de la SPL Eau du Ponant

TÉMOIGNAGE

LA RÉGIE DES EAUX DE GRENOBLE
La goutte d'eau qui fait tache d'huile !…



Le développement territorial de l'agglomération grenobloise est intimement et historiquement lié à l'eau. Depuis la « houille blanche », en passant par la ganterie et les papeteries jusqu'au développement des industries de hautes technologies, **l'eau a toujours caractérisé et rythmé** Grenoble et son agglomération.

Comme Vice-Président de la Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole (La Métro) à l'agriculture, la forêt et l'eau, et Président des Eaux de Grenoble, je suis très attentif à la protection de notre principale ressource qu'est le champ des sources de Rochefort (Commune de Varces à 10 km de Grenoble). Il s'agit de l'un des plus grands périmètres de protection d'Europe (2329 ha), propriété de la ville de Grenoble. L'abondance et la pureté naturelle de l'eau font de cette ressource, la plus importante de la région Rhône Alpes, dont 800 ha, ont été classés en Réserve Naturelle Régionale. Je milite pour une eau au moindre coût pour les consommateurs, tout en maintenant un taux très élevé d'investissement, afin de transmettre un réseau de qualité à nos descendants.

Mais je suis aussi très attaché à la « transparence » actuelle de sa gestion. En effet, et avec le soutien des usagers et associations de l'eau, le maire de Grenoble Michel DESTOT a fait le **choix précurseur du retour à la gestion publique** dès 1996 en interrompant les contrats de délégation de service public d'eau et d'assainissement signés 7 ans auparavant par son prédécesseur. En 2001, la Ville de Grenoble a mis en place une régie dotée de la personnalité morale pour gérer l'eau potable.

Ce retour de l'eau en gestion publique a permis d'ouvrir une **voie innovante et symbolique à l'époque**. Aujourd'hui Grenoble, a le recul suffisant pour affirmer que ce choix de gestion directe est efficient car il permet de préserver l'intérêt général en termes de patrimoine public et de tarif à l'usager. Aujourd'hui, nous inscrivons ces choix dans le cadre plus large d'une **politique environnementale de biodiversité et de développement durable locale et européenne** que je m'efforce de promouvoir. Vis-à-vis des générations futures, c'est un enjeu de premier ordre au même titre que la qualité de l'eau et la gestion patrimoniale du réseau de distribution.

Je me réjouis que **l'exemple grenoblois fasse tâche d'huile en matière de gouvernance** publique. Ce mouvement s'est amplifié et touche des villes de toute taille. Grenoble a apporté la preuve que le retour à la gestion publique était non seulement possible mais économiquement sain. Il assure aux usagers une transparence que seul un opérateur public possède. La présence des usagers au côté des élus, la certification des équipes techniques sont les gages d'une gestion intelligente parce qu'elle est partagée et met en œuvre des circuits courts donc davantage réactifs. Enfin la ressource, le patrimoine et le prix de l'eau sont sous le contrôle direct et permanent des élus et des usagers.

C'est ainsi que Grenoble bénéficie d'une eau parmi les moins chères de France (villes de plus de 100 000 habitants) d'un patrimoine de qualité et d'une **eau naturellement pure et transparente**.

Eric GRASSET

Vice -président de la Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole
Président de la Régie des Eaux de Grenoble

TÉMOIGNAGE

LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG Performance et proximité



Les services de l'eau et de l'assainissement à Strasbourg sont depuis leur origine sous la maîtrise directe de la régie, excepté la station d'épuration principale dont l'exploitation est confiée à un délégataire de service public.

En maintenant cette gouvernance et en la pratiquant au quotidien, l'attachement à la régie s'en trouve renforcé. En effet, nos décisions sont assurées par une expertise locale, et cette proximité permet une mise en œuvre simplifiée sans intermédiaire extérieur. Toute modification de service à l'usager ou nouvel investissement peuvent intervenir à tout moment sans devoir renégocier les rémunérations ou les délais dans des avenants liés à la DSP.

De même, la maîtrise du budget et des finances en est facilitée, car les ressources financières sont totalement reversées au profit de la gestion propre du service d'eau ou d'assainissement. Elle permet d'optimiser au mieux les coûts consacrés à l'évolution des services pour les générations futures et de pérenniser nos installations tout en facilitant un accès social à l'eau potable. Ainsi, malgré des investissements ambitieux et un contexte économique tendu, la communauté urbaine a pu dégager des ressources pour initier à partir de 2011 une diminution du prix de l'eau répartie sur plusieurs années.

Toutefois, il s'agit pour nous comme élus de s'assurer que la performance des services est maîtrisée par la mise en place d'organisation adaptée, d'outils de gestion managériale comme la certification d'une démarche qualité ou l'analyse comparative entre les services de l'eau et ceux d'assainissement.

Parce que notre exécutif reste en contact direct avec la gestion d'un service aussi essentiel que la mise à disposition de l'eau potable pour tous, cette proximité est particulièrement ressentie par l'usager pour qui les services de l'eau et de l'assainissement sont un patrimoine auquel il est fortement attaché.

Cette proximité dans la gestion de la régie a renforcé notre vision globale pour prendre toute la mesure des enjeux environnementaux en amont des captages d'eau potable. C'est ainsi que la communauté urbaine de Strasbourg a délibéré en 2010 pour la mise en place d'un contrat cadre avec l'Agence de l'eau Rhin Meuse. Ce document constitue une première nationale à caractère stratégique et décline les grandes orientations et les principaux projets pour une période de 10 ans. Il concerne tant la sécurisation de l'approvisionnement des captages d'eau potable que le maintien en bon état écologique de la nappe et des cours d'eau par une maîtrise du développement de l'agriculture périurbaine, de la réduction des produits phytosanitaires, comme des rejets du système d'assainissement, de la gestion des déchets, mais aussi de l'interaction avec le changement de climat ou l'éducation à l'environnement et à la santé.

La mise en commun d'expériences, de moyens ou de projets entre les régies comme le propose l'association A.P.E. est une chance et une opportunité pour laquelle Strasbourg s'inscrit avec forte conviction afin de promouvoir, faire progresser et apporter sa contribution pour une vision universelle du patrimoine de l'humanité que représente pour chaque homme l'accès à l'eau potable.

Henri BRONNER

Vice-président de la Communauté Urbaine de Strasbourg, délégué à l'eau et à l'assainissement

TÉMOIGNAGE

LE SYDEC 40 : SYNDICAT D'ÉQUIPEMENT DES COMMUNES DES LANDES
Que l'argent de l'eau reste à l'eau !



L'eau n'est pas un bien comme un autre. S'agissant d'un bien public, son accès constitue un droit fondamental pour tout citoyen. Dans de nombreux pays libéraux, sa gestion repose d'ailleurs sur un service public.

Dans le Département des Landes, une volonté politique forte a incité les Collectivités à s'approprier sa gestion afin de donner sa place aux valeurs citoyennes et au seul intérêt général.

En effet, la gestion publique de l'eau potable et / ou de l'assainissement repose sur une gestion directe et effective du service par les élus.

La volonté politique de faire évoluer le mode de gestion se prolonge bien évidemment par la définition d'une nouvelle politique du service notamment en matière sociale, patrimoniale et économique.

Seule la gestion publique garantit que « l'argent de l'eau reste à l'eau » car les résultats financiers d'exploitation permettent de couvrir une partie des investissements de demain.

Elle garantit que le prix acquitté par l'usager est « le prix juste » intégrant, sur le long terme, les moyens financiers nécessaires à une véritable politique patrimoniale des ouvrages comme par exemple les renouvellements des réseaux. Une gestion privée a toujours tendance à privilégier les bénéfices immédiats afin de répondre aux souhaits des actionnaires.

De plus, l'implication des usagers dans la gestion du service public est une priorité. Les Commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) sont des instances de rencontre, d'échange, de débat direct entre citoyens et élus qui permettent d'instaurer une véritable démocratie participative.

Aujourd'hui en France, le morcellement de la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement fragilise la mise en œuvre des grands enjeux de demain : sécurisation de la production de l'eau potable (interconnexions, nouvelles ressources), renouvellements des réseaux d'eau, modernisation des services publics de l'assainissement collectif et mise en œuvre de ce service dans les communes rurales.

Pour ce faire, le périmètre de gestion doit être optimisé et organisé collectivement afin de faire jouer les effets d'échelle et de mettre en œuvre un service public de qualité. Toutefois, deux points, en apparence contradictoires, sont incontournables :

- La gouvernance doit rester locale afin que l'intercommunalité élargie ne donne pas l'impression aux élus d'une perte de pouvoir de décision.
- L'outil technique, lui, doit être mutualisé afin d'être performant au meilleur coût.

A ce jour, les échelles du Département ou des agglomérations paraissent les plus pertinentes. C'est pourquoi de nombreux élus font confiance au SYDEC, véritable régie départementale.

L'enjeu est politique : nous ne pourrons gagner ce combat qu'à deux conditions :

- Que les citoyens usagers nous y aident !
- Que le SYDEC soit exemplaire !

Joël GOHENEIX
Vice-président du SYDEC, en charge des domaines de l'eau

ET EN EUROPE,
quelle gestion publique pour les services d'eau ?

Le modèle français reste une exception (80% des services d'eaux européens sont gérés par le public, plus de 90 % aux Etats-Unis). A travers quelques « zooms », nous souhaitons présenter une autre approche de la gestion de l'eau, telle qu'elle est pratiquée en Europe.

SUISSE : 3000 distributeurs d'eau pour 7,5 millions d'habitants

La Suisse ne compte pas moins de 3000 distributeurs d'eau indépendants ! Nombreux sont les distributeurs d'eau dont la taille d'entreprise est petite, voire très petite. La Suisse est souvent considérée comme « le château d'eau de l'Europe ». La présence d'énormes réserves ont contribué de façon certaine à cette appellation.

Pourquoi autant de distributeurs indépendants ? Fédéralisme helvétique oblige : en Suisse, la distribution d'eau relève de la compétence des cantons, qui délèguent souvent ce mandat aux communes en leur laissant une très large autonomie en la matière.

Entreprises de droit public, de droit mixte ou de droit privé

La distribution d'eau est assurée en général par un établissement communal ou une corporation de droit public. A l'origine, elle était souvent assurée par des coopératives de droit privé, mais cette forme d'exploitation a peu à peu disparu au profit des services publics, offrant une meilleure assise financière et administrative. Les exemples sont légion : Service des eaux de Lausanne, Service des eaux de Genève, Service des eaux de Neuchâtel, etc.

A ce titre, il est intéressant de noter que la Constitution de la République Suisse et du canton de Genève précise ce que doivent être les **Services industriels de Genève** :

> **Art. 158(119) Principes – But – Siège – Surveillance nouvelle**
>
> 1 - L'approvisionnement et la distribution d'eau sont un monopole public exercé par les Services industriels de Genève.
>
> 2 - L'approvisionnement et la distribution d'électricité sont un monopole public exercé par les Services industriels de Genève.
>
> 3 - Les Services industriels de Genève (ci-après : Services industriels), établissement de droit public doté de la personnalité juridique, autonome dans les limites des présentes dispositions constitutionnelles et de la loi qui en détermine le statut, ont pour but de fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité, de l'énergie thermique, dans le respect de l'article 160E fixant la politique énergétique du canton, ainsi que de traiter les déchets. Les Services industriels ont également pour tâches d'évacuer et de traiter les eaux polluées dans le cadre fixé par la loi : cette activité ne peut pas être sous-traitée à des tiers. Ils peuvent en outre développer des activités dans des domaines liés au but décrit ci-dessus, exercer leurs activités à l'extérieur du canton et fournir des prestations et des services en matière de télécommunications.
>
> 4 - Leur siège est à Genève.
>
> 5 - Ils sont placés sous la surveillance du Conseil d'Etat.

Néanmoins, depuis environ cinq ans, le débat sur la privatisation des services publics bat son plein. Certains distributeurs ont déjà opté pour la société anonyme, comptant aussi bien des collectivités que des privés parmi leurs actionnaires. Ce sont le plus souvent des polydistributeurs, c'est-à-dire des entreprises assurant à la fois la distribution d'électricité, de gaz naturel, d'eau potable, voire de chauffage à distance. Leur nouvelle forme juridique est motivée par l'ouverture prévisible des marchés de l'énergie transportée par conduite. Pour l'heure, les collectivités en sont encore les actionnaires majoritaires. De nombreux distributeurs d'eau devront revoir leurs structures.

L'eau potable, bien vital de première nécessité, doit rester économiquement accessible à chacun et chacune. Cette denrée alimentaire doit être distribuée en vue de satisfaire prioritairement les besoins de la collectivité. Tel est, en substance, le préambule de la nouvelle loi fribourgeoise sur l'eau potable qui entrera en vigueur le 1er juillet 2012. L'objectif est de décourager les spéculateurs.

Sources SSIGE : société suisse de l'industrie du gaz et de l'eau / SSIGE : http://www.svgw.ch
Genève : www.sig-ge.ch
Loi sur l'organisation des Services industriels de Genève : http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_L2_35.html
www.eaupotable.ch

BELGIQUE :
une gestion publique et régionale

1 – Pourcentage gestion publique et gestion privée , éventuellement histoire de la gestion publique et/ou de ses évolutions

La distribution d'eau en Belgique est publique. A l'origine, elle a été partiellement gérée par des sociétés privées.

Vivaqua a, par exemple, été créée en 1891, au départ dénommée Compagnie Intercommunale des Eaux de l'agglomération bruxelloise, société civile sous la forme coopérative.

En 1907, une loi relative aux intercommunales a été promulguée, pour inciter les communes à collaborer dans le domaine de la distribution de l'eau potable. Dix intercommunales sont créées entre 1907 et 1912 et on dénombre par ailleurs plus de 500 "petites compagnies".

En 1913, l'état fonde la société nationale des distributions d'eau (SNDE) qui intervient là ou les initiatives communales laissent à désirer. L'état, les provinces et les communes peuvent participer à la distribution de l'eau sur leur territoire.

A la suite des réformes successives de l'état, l'eau devient principalement une compétence régionale et la SNDE est scindée.

Actuellement, les entreprises responsables de la distribution de l'eau potable ont les formes juridiques suivantes :

- régie communale
- intercommunale pure (société anonyme ou coopérative)
- société coopérative régionale instituée par décret

2 – Qui est l'autorité organisatrice ? la commune ? le département ? la région ? l'état ? autre ?

Rôle de l'état (autorité fédérale) : depuis la régionalisation, le rôle de l'état se limite au contrôle des prix (les demandes de hausse de prix sont soumises à l'avis d'une commission d'index), aux aspects relatifs à la radioactivié et à certaines problématiques liées à la santé publique.

Rôle des régions : les régions coordonnent les tâches régulatrices et définissent le cadre de la distribution d'eau. Ce sont les régions qui transposent les Directives européennes relatives à l'eau de distribution. Les régions exercent le rôle de régulateur.

Rôle des communes : Les communes doivent organiser l'approvisionnement en eau potable sur leur territoire, elles décident de manière autonome de la forme adoptée :

- services communaux (régie communale)
- affiliation à une intercommunale

3 – Y a-t-il des textes fondateurs de cette organisation (par exemple, l'eau est organisée pour Genève dans le cadre de l'article 158 de la constitution de la république et du canton de Genève)

L'attribution des compétences entre l'état fédéral et les régions sont définies par la Constitution, dans les lois spéciales sur la réforme de l'état et dans des lois spécifiques.

4 – Qui est propriétaire des installations ? qui en assure la gestion ? de même pour l'exploitation ? ces acteurs sont-ils différents ?

Il y a différents cas de figure :

- les communes possèdent et gèrent leur réseau de distribution d'eau ;
- la gestion est confiée à une intercommunale
- l'intercommunale possède et gère le réseau

5 – Ressources en eau : y a-t-il des spécificités ? des acteurs différents ? des tensions sur la ressource ?

Les captages d'eau ne sont pas exclusivement situés sur le territoire de distribution des intercommunales. Il existe d'importants transferts d'eau entre les régions.

Les entreprises fortes consommatrices d'eau ont la possibilité d'exploiter leurs propres ressources en eau. Par ailleurs, il y a un très grand nombre de prises d'eau privées qui échappent partiellement à tout contrôle en l'absence de déclaration de la part de leur propriétaire.

Les principales tensions sur la ressource proviennent des pressions anthropiques qui forcent à l'abandon de certains captages et les traitements toujours plus sophistiqués nécessaires pour éliminer les polluants.

6 – Qui paie l'eau : l'usager ? y a-t-il des financements autres ?

Les coûts relatifs à la fourniture d'eau destinée à la consommation humaine ainsi que les coûts liés à l'assainissement sont répercutés vers les clients selon des modalités qui diffèrent dans les trois régions.

7 – Gouvernance : qui participe aux conseils d'administration des structures : opérationnels, élus, usagers, autres ?

Les CA sont composés d'associés (principalement des élus) :

- les communes
- les provinces
- les régions

8 – Assainissement : l'organisation diffère t-elle ?

L'assainissement est également une compétence régionale, généralement confiée à des intercommunales ou à des sociétés anonymes dont la région est actionnaire majoritaire.

LA GESTION DE L'EAU EN ESPAGNE
...pour 45 Millions d'habitants

L'État espagnol a un fonctionnement extrêmement décentralisé, son administration territoriale étant structurée en communautés autonomes. Les trois niveaux de gouvernement existant : l'État central, les communautés autonomes et les municipalités, interviennent chacun dans la gestion de l'eau. La gestion du cycle urbain de l'eau relève en général d'entreprises locales, à l'exception de quelques cas où la responsabilité échoit à des organismes publics au niveau de la communauté autonome.

L'Espagne compte plus de 8 000 communes de taille très variable. L'approvisionnement en eau potable et les services d'égouts et d'assainissement relèvent des compétences municipales. Dans de nombreux cas, la prestation de ces services s'effectue par l'intermédiaire de regroupements intercommunaux ou de consortiums, qui permettent des économies d'échelle.

Il existe en Espagne une importante tradition historique de gestion publique de l'eau à travers des organismes de bassins (les « Confédérations hydrographiques ») et des entreprises publiques dont certaines, comme le Canal de Isabel II, sont en activité depuis plus de 150 ans. La Loi sur l'eau de 1985 validait trois principes essentiels : l'unicité de l'eau (prise en compte du cycle de l'eau), son caractère public (à travers le contrôle du domaine public hydraulique par l'État), et la planification hydrologique (Plans Hydrologiques de Bassin et Plan Hydrologique National). Mais des projets de privatisation se font jour et Aqua Publica Europea a réclamé, notamment pour le Canal de Isabel II, la gestion publique, participative et transparente des services de l'eau et de l'assainissement et soutient les mouvements sociaux, syndicats et parties qui s'opposent à une telle privatisation

En Espagne, l'enjeu de la privatisation de l'eau peut être abordé à plusieurs niveaux. D'une part, certains changements structurels impulsés par l'administration publique ont encouragé cette tendance ; ainsi de l'introduction de marchés de l'eau par le biais de la réforme de la Loi sur l'eau de 1999. D'autre part, le secteur privé a été favorisé pour dans la construction et la gestion des infrastructures hydrauliques destinées aux terres irrigables. En outre, on a aussi commencé à privatiser la gestion de l'approvisionnement en eau et l'assainissement de certaines villes

Il faut souligner qu'aucun des cas de privatisations en Espagne analysés par l'Observatoire des services publics de la ERL-UCM (Escuala de Relaciones Laborales – Université Complutense de Madrid) n'est apparu lié à des critères d'efficacité, mais bien au contraire à une volonté politique de faire entrer les entreprises privées dans le domaine de la gestion de l'eau et/ou de s'assurer un financement extrabudgétaire par le biais des redevances que paient les entreprises lorsqu'elles obtiennent ces concessions.

Il existe des services publics bien gérés, comme Saragosse, Consorcio del Gran Bilbao, EMASESA (Séville), EMACSA (Cordoue), EMAYA (Palma de Majorque), Aguas de Gijón, Aguas de Santa Cruz de Tenerife, etc. Ces sociétés comptent parmi les plus efficaces et les plus efficientes du secteur, et jouissent d'une bonne image chez les citoyens. Il existe en Espagne de bons exemples de gestion publique du cycle urbain de l'eau, qui restent peu connus, mais pourraient être appliqués ailleurs. C'est le cas de Cordoue, une ville qui a mis en œuvre un modèle participatif de gestion publique municipale incarné par l'entreprise gestionnaire, l'Empresa Municipal de Aguas de Córdoba (EMACSA). Ce caractère participatif et l'existence d'une réelle volonté politique ont été les facteurs déterminants pour obtenir un service des eaux de haute qualité plaçant les citoyens au cœur de sa mission.

Province de Séville (Espagne)j.

En 2003, le Consorcio Provincial de Aguas de Sevilla (Consortium Provincial des Eaux de Séville, CPAS) a été créé. Le Consorcio est un organisme public conjoint représentant 92 des 104 municipalités de la province de Séville, qui a une population de plus de 1,7 millions d'habitants. Il intègre huit autorités publiques chargées de l'eau potable, de l'assainissement et de la gestion du cycle de l'eau. La plupart de ces autorités gèrent leurs services d'eau directement, mais quelques services sont délégués par concession à une entreprise publique. Dans un petit nombre de cas, les services ont été délégués par concession à des sociétés privées, mais le Consorcio est en négociations pour reprendre ces concessions en gestion publique. À l'avenir, le Concorcio veut unifier les différentes entités liées à l'eau en une entreprise publique unique. Ceci permettra non seulement de réunir des entreprises dispersées et d'avoir une bonne coordination de la politique provinciale sur l'eau, mais également d'améliorer la qualité des services grâce à des investissements communs ambitieux dans les infrastructures et la gestion durable des ressources en eau.

Sources : http://www.partagedeseaux.info/mot138.html?lang=fr

Transnational Institue and Corporate Europe Observatory

LE CAS ITALIEN
Une victoire pour la défense de l'eau, bien commun

L'énorme succès du référendum des 12 et 13 juin 2011 a été marqué par le vote de 27 millions de citoyens qui ont choisi une gestion publique des services de l'eau, majorité rassemblant tous les clivages politiques, sociaux, etc. Il convient, maintenant, de traduire ce choix par de nouvelles réglementations qui feront fructifier le vote du référendum et réaliser ainsi une gestion publique de ce bien commun qu'est l'eau ; gestion qui combinera la transparence, l'efficacité, la démocratie, la solidarité et la coopération internationale. Aucune discussion politique sur ces thèmes ne peut ignorer cette victoire et la volonté du peuple.

Une contribution importante est venue d'Aqua Publica Europea avec l'inscription de ce point à l'ordre du jour de la dernière assemblée générale de l'association le 26 mai 2011 et avec l'engagement de la Présidente Anne Le Strat qui est intervenue dans une manifestation tenue à Milan le 7 juin l'année dernière, quelques jours avant le vote.

Les opérateurs publics vont continuer à dialoguer avec les comités « 2 de référendum oui pour que l'eau soit reconnue comme bien commun » dans de nombreux endroits ; comités qui ont été transformés en comités pour la réalisation des suites du référendum.

Pour éviter tromperies et fraudes, l'élaboration des textes de loi suite au référendum peut seulement résulter d'une proposition de loi d'initiative populaire soutenue par plus de 400 000 signatures et classée au Parlement pendant 4 années. Ce mode de consultation a été entériné après le vote avec succès lors du débat parlementaire du 7 juillet 2011, mais jusqu'à cette date, malheureusement, le processus était paralysé. Ce mode de consultation est en fait l'expression populaire des mêmes individus qui ont favorisé et ont gagné le référendum.

Les objectifs principaux contenus dans ce même référendum sont :

- L'eau est un bien commun.
- Sa gestion doit être publique et ne peut pas être laissée au « marché ».
- Il ne peut être fait de profits sur un bien commun. Nous devons tous nous engager dans de nouvelles politiques énergétiques et une tarification industrielle qui protègent le droit des populations socialement faibles et pénalisent les gaspillages.
- Les citoyens ont le droit de participer à la définition du mode de gestion de l'eau.

L'obligation de privatisation n'a plus cours. Les Collectivités et les municipalités peuvent décider d'une gestion mixed ou totalement publique et directe, mais il n'y a aucun doute sur la signification du vote populaire pour « l'eau = bien commun » après vingt ans de survol libéral, d'appauvrissement et d'inféodation à la pensée simple de la banalisation et de la privatisation de l'économie. Ce résultat est encore plus important pour contrer la prétendue « mesure anti-crise » du gouvernement national italien, contesté par des autorités locales de chaque sensibilité politique, qui effectue des coupes franches, ne soutient que les municipalités qui sont complaisantes et met en œuvre une privatisation généralisée (article 4 - décret de loi N° 138 du 13 août 2011).

Objectifs :

a) Adapter rapidement les lois régionales, après les lois nationales et se conformer aux décisions de la cour constitutionnelle, avoir un rôle actif auprès de la Communauté Européenne.

b) Entretenir la quintessence de notre initiative dans le pays par les articles 1, 41, 42 et 43 de la constitution de la République.

c) Mettre en exergue les bons exemples de la politique industrielle et sociale des services intégrés de l'eau et, par exemple, à Milan (cf zone métropolitaine de test pour l'eau afin d'unifier la capitale et de la province) en Lombardie, Vénétie Piémont, Emilie-Romagne, Pouilles.

d) Modifier l'ATO (« territoire optimisé ») avec la participation de toutes les municipalités dans chaque province (sans exceptions, capitale ou petite ville) et dans les provinces les plus voisines pour tracer un secteur attractif de ressources et pas seulement bureaucratique.

e) Révoquer les décisions des conférences de secteur « marche forcée » vers la privatisation.

f) Rassembler toutes les compagnies dans chaque secteur en une compagnie simple de gestion publique, basée au maximum sur la transparence notamment pour la définition des tarifs. Il faut mettre fin à ces « sociétés » opportunistes qui sont présentes par exemple en Lombardie, et qui pénalisent le service aux citoyens, les bonnes pratiques, la recherche de nouveaux travaux, investissements et l'utilisation de nouvelles technologies.

g) Délibérer dans les conseils locaux, les changements provinciaux et régionaux de statuts pour déclarer que l'eau est une bien commun et non pas source de profits pour des actionnaires privés.

h) Favoriser l'utilisation de l'eau potable dans les bureaux, les écoles et les villes avec le réseau des fontaines et les « maisons de l'eau ».

i) Étudier rapidement les formes de participation citoyennes à la gestion de l'eau et les nouvelles relations avec les salariés, les salariées et les syndicats.

Massimo GATTI
Administrateur d'Amiacque Milan-Italie
massimo.gatti@amiacque.it

LA SITUATION EN BELGIQUE
Témoignage de la Société Wallonne des Eaux

La mission d'un distributeur peut être définie comme suit : assurer la distribution publique d'eau potable en atteignant un niveau optimal de satisfaction du client et de qualité de service, dans les limites du cadre réglementaire en vigueur et en gérant de manière durable les ressources disponibles.

En Wallonie, cette activité est définie comme une mission de service public et elle est assurée exclusivement par des opérateurs publics : soit des communes, soit des organismes associant les communes. Le principal d'entre eux est la Société wallonne des eaux (SWDE).

La mission est encadrée par différents décrets qui traitent des obligations de service du distributeur (tarification, fourniture et qualité de l'eau), des modes d'organisation des différents opérateurs (loi communale, code de la démocratie locale et de la décentralisation, décret sui generis de la SWDE) ou de la gestion des ressources en eau (protection des captages, obligation d'assainissement des eaux produites et distribuées).

Le décret organisant la SWDE prévoit notamment que celle-ci est liée à la Région wallonne par un contrat de gestion, une sorte de plan stratégique fixant des objectifs à atteindre en laissant une liberté encadrée des moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir (principes généraux d'organisation fixés par le décret, tarif, investissements, etc). Du côté de la Région wallonne, les engagements portent principalement sur une forme d'accompagnement dans un cadre favorable.

La premier axe du contrat de gestion 2007-2011 consacre la SWDE comme l'acteur de référence et le fédérateur du secteur de la production et de la distribution en Wallonie afin de constituer une entreprise publique autonome à caractère régional capable de répondre auxenjeux de l'évolution du secteur de l'eau.

En Wallonie, l'expérience a montré que le service public a répondu aux besoins d'hygiène publique, de santé collective et de respect de l'environnement tout en prenant en compte le principe de solidarité.

La Région wallonne a confirmé à plusieurs reprises sa volonté de maintenir un secteur public fort dans le domaine de l'eau.

De leur côté, les entreprises publiques du secteur doivent continuer à démontrer au quotidien leur capacité d'opérer ce service de proximité essentiel en assurant une qualité élevée, une disponibilité générale, un prix optimal et l'équilibre social. Le tout en parfaite transparence vis-à-vis du citoyen, tant dans l'évaluation des objectifs que dans la qualité du service fourni.

Pour ce faire, les entreprises publiques doivent rencontrer plusieurs défis.

Sur le plan économique, les distributeurs d'eau doivent résoudre une équation intégrant un prix de revient constitué très majoritairement de coûts fixes (à l'instar de tous les gestionnaires de réseaux) et de la baisse des volumes distribués (base de la récupération des coûts).

A cette équation vient se joindre la variable des enjeux environnementaux sans cesse croissants. Quel sera demain l'impact sur la disponibilité de la ressource en eau de l'exploitation de puits privés par le secteur industriel, de certaines activités extractives ou, à plus long terme, du changement climatique ?

Au final, il faut retenir que le prix de l'eau devra intégrer l'ensemble des coûts économiques et environnementaux du cycle de l'eau.

Pour répondre aux défis du secteur, la SWDE prône depuis des années une rationalisation de la gestion des ressources en eau, des infrastructures et des outils à l'échelle de la Wallonie.

Le Gouvernement wallon a soutenu cette démarche, notamment à travers le transfert vers la SWDE des biens de l'ERPE (Entreprise régionale de production et d'adduction d'eau), les orientations de la réforme des intercommunales et les adaptations successives du cadre légal régissant la SWDE.

La dernière réforme du décret de la SWDE adoptée en 2006 visait ainsi le renforcement du rôle fédérateur de la SWDE à l'égard des autres opérateurs du secteur.

Ce rôle est conforté par la mission déléguée qui lui a été confiée en mai 2010 par le Gouvernement wallon pour contribuer à l'élaboration d'un schéma régional d'exploitation des ressources en eau sur l'ensemble du territoire wallon.

Annexe : législation wallonne

La Belgique est un Etat fédéral et la politique de l'eau est une matière de compétence régionale pour l'essentiel. L'ensemble de la législation wallonne est consultable sur le site http://wallex.wallonie.be, la législation environnementale également sur le site http://environnement.wallonie.be.

La législation wallonne en matière d'eau fait l'objet du Livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau. Une de ses parties est consacrée à la Société wallonne des eaux.

Aqua Publica Europea
Les compétences des organismes membres

	Compétences	Organisation	Contact / adresse e-mail	Caractéristiques de l'organisation
1	PROJET POLITIQUE	RÉGIE PERSONNALISÉE HAGANIS (Metz Métropole)	l.allard@haganis.fr	260 agents (Assainissement 2/3 – Déchets 1/3) 250 000 habitants desservis
		VILLE DE BESANÇON	christophe.lime@besancon.fr	120 agents / 120 000 habitants desservis
		SDEA BAS-RHIN	joseph.hermal@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
		LES LACS DE L'ESSONNE	amard.gabriel@wanadoo.fr	6 agents / 32 000 habitants
		RÉGIE DES EAUX DE GRENOBLE	jacques.tcheng@reg-grenoble.fr	90 salariés 190 000 habitants desservis
2	GOUVERNANCE	SYDEC 40	gerard.raynaud@sydec40.fr	150 salariés Populations desservies : eau 72 000 habitants
		SDEA BAS-RHIN	joseph.hermal@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
3	DROIT DE LA GESTION PUBLIQUE	EAU DE PARIS	Xavier.De La Gueriviere@eaudeparis.fr	900 salariés / 2,3 millions habitants
		RÉGIE PERSONNALISÉE HAGANIS	d.schmitt@haganis.fr	260 agents (Assainissement 2/3 – Déchets 1/3) 250 000 habitants desservis
		SDEA BAS-RHIN	sebastien.mouton@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
4	EXPÉRIENCE DE FIN DE CONTRAT DSP DONT RUPTURE AVANT FIN CONTRACTUELLE	EAU DE PARIS	claire.rousseau@eaudeparis.fr francois.leblanc@eaudeparis.fr	900 salariés / 2,3 millions habitants
		SYDEC 40	gerard.raynaud@sydec40.fr	150 salariés Populations desservies : eau 72 000 habitants
		RÉGIE DES EAUX DE GRENOBLE	jacques.tcheng@reg-grenoble.fr	90 salariés 190 000 habitants desservis
5	TRANSFERT DU PERSONNEL, GESTION MULTI STATUTAIRE DES RH	RÉGIE PERSONNALISÉE HAGANIS	d.schmitt@haganis.fr	260 agents (Assainissement 2/3 – Déchets 1/3) 250 000 habitants desservis
		RÉGIE DES EAUX DE GRENOBLE	jacques.tcheng@reg-grenoble.fr	90 salariés 190 000 habitants desservis
6	ORGANISATION TERRITORIALE ET RÉFORME TERRITORIALE	SDEA BAS-RHIN	isabelle.fuchs@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
		ROANNAISE DE L'EAU	cmarquet@roannaise-de-leau.fr	80 agents / 90 000 habitants
7	RESPONSABILITÉ PÉNALE DU DIRIGEANT	RÉGIE PERSONNALISÉE HAGANIS	d.schmitt@haganis.fr l.allard@haganis.fr	260 agents (Assainissement 2/3 – Déchets 1/3) 250 000 habitants desservis
		SDEA BAS-RHIN	arnaud.perillon@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
8	PRISE EN COMPTE ET RELATIONS AVEC LES PARTIES INTÉRESSÉES	SDEA BAS-RHIN	nadia.peiffer-puh@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
9	GESTION PATRIMONIALE	EAU DE PARIS	hortense.bret@eaudeparis.fr	900 salariés / 2,3 millions habitants
		VILLE DE BESANÇON	regis.demoly@besancon.fr	120 agents / 120 000 habitants desservis
		SDEA BAS-RHIN	estelle.burckel@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
		RÉGIE DES EAUX DE GRENOBLE	patrick.beau@reg-grenoble.fr	90 salariés 190 000 habitants desservis
10	SYSTÈMES INFORMATIQUES TRANSFERT DES BASES DE DONNÉES	EAU DE PARIS	jean-paul.lebarbenchon@eaudeparis.fr	900 salariés / 2,3 millions habitants
		RÉGIE PERSONNALISÉE HAGANIS	s.nagel@haganis.fr	260 agents (Assainissement 2/3 – Déchets 1/3) 250 000 habitants desservis
		SDEA BAS-RHIN	eric.masson@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
11	FACTURATION, TARIFICATION DIFFÉRENCIÉE	EAU DE PARIS	mathieu.souquiere@paris.fr	900 salariés / 2,3 millions habitants
		SDEA BAS-RHIN	armelle.lesecq@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
		ROANNAISE DE L'EAU	cray@roannaise-de-leau.fr	80 agents / 90 000 habitants
		LES LACS DE L'ESSONNE	amard.gabriel@wanadoo.fr	6 agents / 32 000 habitants

	Compétences	Organisation	Contact / adresse e-mail	Caractéristiques de l'organisation
12	RELATIONS AVEC LES USAGERS ET LES ABONNÉS	EAU DE PARIS	colombine.poujade@eaudeparis.fr	900 salariés / 2,3 millions habitants
		COMMUNAUTÉ DE L'AGGLOMÉRATION D'ANNECY	clepinard@agglo-annecy.fr ebechet@agglo-annecy	Population : 150.000 habitants 950 agents dont 80 pour l'eau potable
		SYDEC 40	gerard.raynaud@sydec40.fr	150 salariés Populations desservies : eau 72 000 habitants
		SDEA BAS-RHIN	armelle.lesecq@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
13	ACHATS	EAU DE PARIS	claire.rousseau@eaudeparis.fr	900 salariés / 2,3 millions habitants
		RÉGIE PERSONNALISÉE HAGANIS	l.ponceot@haganis.fr e.stefani@haganis.fr	260 agents (Assainissement 2/3 – Déchets 1/3) 250 000 habitants desservis
		VILLE DE BESANÇON	regis.demoly@besancon.fr	120 agents / 120 000 habitants desservis
		SDEA BAS-RHIN	nadine.richard@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
		ROANNAISE DE L'EAU	cmarquet@roannaise-de-leau.fr	80 agents / 90 000 habitants
14	RÉGLEMENTATION EAU ET ASSAINISSEMENT	EAU DE PARIS	Xavier.De La Gueriviere@eaudeparis.fr	900 salariés / 2,3 millions habitants
		SDEA BAS-RHIN	arnaud.perillon@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
15	EXPLOITATION D'INSTALLATIONS DE TRAITEMENT	EAU DE PARIS	jean-claude.moussy@eaudeparis.fr	900 salariés / 2,3 millions habitants
		COMMUNAUTÉ DE L'AGGLOMÉRATION D'ANNECY	clepinard@agglo-annecy.fr vcalvez@agglo-annecy.fr	Population : 150.000 habitants 950 agents dont 80 pour l'eau potable
		RÉGIE PERSONNALISÉE HAGANIS	jm.kolasa@haganis.fr	STEP 440 000 équivalent-habitants (Metz Métropole)
		VILLE DE BESANÇON	regis.demoly@besancon.fr	120 agents / 120 000 habitants desservis
		SDEA BAS-RHIN	florence.burvingt@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
16	DISTRIBUTION EAU ET COMPTAGE	COMMUNAUTÉ DE L'AGGLOMÉRATION D'ANNECY	clepinard@agglo-annecy.fr jcimetiere@agglo-annecy.fr	Population : 150.000 habitants 950 agents dont 80 pour l'eau potable
		VILLE DE BESANÇON	regis.demoly@besancon.fr	120 agents / 120 000 habitants desservis
		SDEA BAS-RHIN	estelle.burckel@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
17	COLLECTE EAU USÉE	RÉGIE PERSONNALISÉE HAGANIS	jm.kolasa@haganis.fr	Assainissement Metz Métropole
		SDEA BAS-RHIN	estelle.burckel@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
	Rejets industriels	ROANNAISE DE L'EAU	cpomarat@roannaise-de-leau.fr	80 agents / 90 000 habitants
	Contrôle des branchements	ROANNAISE DE L'EAU	cberland@roannaise-de-leau.fr	80 agents / 90 000 habitants
18	QUALITÉ EAU	VILLE DE BESANÇON	regis.demoly@besancon.fr	120 agents / 120 000 habitants desservis
		SDEA BAS-RHIN	frederic.mahe@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
19	PRÉSERVATION DE LA RESSOURCE	VILLE DE BESANÇON	regis.demoly@besancon.fr	120 agents / 120 000 habitants desservis
		EAU DE PARIS	francois.leblanc@eaudeparis.fr	900 salariés / 2,3 millions habitants
		COMMUNAUTÉ DE L'AGGLOMÉRATION D'ANNECY	clepinard@agglo-annecy.fr	Population : 150.000 habitants 950 agents dont 80 pour l'eau potable
		SDEA BAS-RHIN	frederic.mahe@sdea.fr	455 communes / 550 agents / 740 000 habitants
20	GESTION FINANCIÈRE PRÉVISIONNELLE	RÉGIE DES EAUX DE GRENOBLE	jacques.tcheng@reg-grenoble.fr	90 salariés / 190 000 habitants

Aqua Publica Europea
Les interlocuteurs dans les régions de France

	RÉGION	ORGANISATION	PERSONNE À CONTACTER / adresse e-mail
1	Nord-Pas-de-Calais	NOREADE	Bernard POYET / b.poyet@noreade.fr
2	Haute-Normandie		
3	Picardie		
4	Champagne-Ardenne	Régie HAGANIS	Luc ALLARD / l.allard@haganis.fr
5	Lorraine	Régie HAGANIS	Luc ALLARD / l.allard@haganis.fr
6	Alsace	SDEA	Joseph HERMAL / joseph.hermal@sdea.fr
7	Franche-Comté	Régie de Besançon	Christophe LIME / christophe.lime@besancon.fr
8	Bourgogne	Régie de Besançon	Christophe LIME / christophe.lime@besancon.fr
9	Centre		
10	Bretagne		
11	Basse-Normandie		
12	Pays de la Loire		
13	Poitou-Charente	SIVEER	Marcus AGBEKODO / m-agbekodo@siveer.fr
14	Limousin	SIVEER	Marcus AGBEKODO / m-agbekodo@siveer.fr
15	Auvergne		
16	Rhône-Alpes	Régie des Eaux de Grenoble	Jacques TCHENG / jacques.tcheng@reg-grenoble.fr
17	Aquitaine	SYDEC 40	Gérard RAYNAUD / gerard.raynaud@sydec40.fr
18	Midi-Pyrénées	SYDEC 40	Gérard RAYNAUD / gerard.raynaud@sydec40.fr
19	Languedoc-Roussillon		
20	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Régie des eaux de Grenoble	Jacques TCHENG / jacques.tcheng@reg-grenoble.fr
21	Île-de-France	Eau de Paris Les Lacs de l'Essonne	Jean-François COLLIN / jean-francois.collin@eaudeparis.fr Gabriel AMARD / amard.gabriel@wanadoo.fr
22	Corse		
23	5 Régions d'outre-mer		

glossaire

- **AO** : autorité organisatrice (du service de l'eau)
- **CCSPL** : Commission consultative des services publics locaux introduite réglementairement en 1992
- **CE** : comité d'entreprise
- **CHS** : comité d'hygiène et de sécurité
- **CHSCT** : comité d'hygiène, sécurité et des conditions de travail
- **CRC** : chambre régionale des comptes
- **CRT** et **CRF** : comptes rendus technique et financier rendus obligatoires par la Loi Barnier (1995)
- **CTP** : comité technique paritaire
- **DSP** : délégation de service public
- **FPT** : fonction publique territoriale
- **Instruction comptable M 49** : régit la comptabilité publique des régies d'eau (plan comptable)
- ***In house*** : Les contrats conclus par une personne publique avec un cocontractant sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu'elle assure sur ses propres services, et qui réalise l'essentiel de ses activités pour elle, sont exclus du champ d'application du code des marchés publics.
  Ces contrats sont dénommés « contrats de prestations intégrées » ou contrats « *in house* ».
- **SAGE** : schéma d'aménagement des eaux
- **SDAGE** : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- **SPA** : service public administratif
- **SPIC** : service public industriel et commercial

AQUA PUBLICA EUROPEA
remercie les nombreux contributeurs de ce document,
tout particulièrement la FNCCR pour son étude de
"La gestion en régie des services publics d'eau et d'assainissement",
et Maître Eric LANDOT, avocat au barreau de Paris, pour ses précieux conseils.

La coordination de la rédaction a été assurée par Odile de Korner.

Pour toute remarque ou proposition, contacter : **http://www.aquapublica.eu**


aqua
publica
europea
ASSOCIATION EUROPÉENNE
POUR LA GESTION PUBLIQUE DE L'EAU